
El estado de la autonomía local en 2007

Francisco VELASCO CABALLERO

Director del Instituto de Derecho Local de la Universidad Autónoma de Madrid

Sumario: I. UNA APROXIMACIÓN GENERAL. – II. AUTONOMÍA LOCAL Y UNIÓN EUROPEA. – III. CONSTITUCIÓN, ESTATUTOS Y AUTONOMÍA LOCAL. – IV. AUTONOMÍA LOCAL ANTE EL ESTADO. – V. AUTONOMÍA LOCAL FRENTE A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS: 1. Nuevas competencias autonómicas sobre régimen local. 2. Innovaciones organizativas en las Leyes autonómicas. 3. Competencias locales. – VI. AUTONOMÍA LOCAL EN LA COMUNIDAD DE MADRID. – VII. EJERCICIO DE LA AUTONOMÍA POR LOS AYUNTAMIENTOS MADRILEÑOS. – VIII. DOS CONCLUSIONES FINALES.

I. UNA APROXIMACIÓN GENERAL ¹

1. En el discurso político mundial, instalado en el contexto general de la globalización, la «autonomía local» es una de las categorías que cruza fronteras y obtiene amplia aceptación en los países más recónditos. Quizá porque *la autonomía local no compite con la globalización*. Antes bien, coadyuva a la extensión del fenómeno globalizador. La autonomía local, en tanto categoría jurídico-política que potencia el poder

1. Abreviaturas utilizadas: art.: artículo; arts.: artículos; CE: Constitución Española; CEAL: Carta Europea de la Autonomía Local; cit.: citado; EAA: Estatuto de Autonomía para Andalucía; EAAr: Estatuto de Autonomía de Aragón; EACyL: Estatuto de Autonomía de Castilla y León; EAIB: Estatuto de Autonomía de las Illes Balears; EBEP: Ley del Estatuto Básico del Empleado Público; FJ: Fundamento Jurídico; LBRL: Ley reguladora de las Bases del Régimen Local; LCREM: Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid; LCSP: Ley de Contratos del Sector Público; LHL: Texto Refundido de la Ley de Haciendas Locales; p.: página; pp.: páginas; ROF: Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales; ss.: siguientes; STC: Sentencia del Tribunal Constitucional; TCE: Tratado de la Comunidad Europea; TICs: Tecnologías de la Información y la Comunicación; TUE: Tratado de la Unión Europea.

de las unidades políticas más pequeñas, más cercanas a los ciudadanos, ofrece una compensación positiva frente al alto grado de desarraigo jurídico-político (deslocalización) inherente al fenómeno globalizador. Y, al mismo tiempo, la autonomía local se muestra como una buena aliada de la globalización frente a las estructuras de poder estatal. Las entidades locales, a diferencia de los Estados, no están en condiciones de hacer frente a los grandes poderes transnacionales. Los asumen, conviven con ellos y los «localizan». De ahí que la autonomía local se presente en pacífica simbiosis con el fenómeno de la globalización. Es en este marco en el que hay que entender la hipótesis contemporánea de la autonomía local, al menos como categoría política.

2. Ahora bien, *una cosa es el discurso político y otra la realidad jurídica*. Y no siempre coinciden. El discurso político mundial está cuajado de referencias a la autonomía local, al principio de subsidiariedad, al gobierno más próximo al ciudadano, a la mejora de la participación ciudadana a través de los municipios. Pero el apabullante discurso «pro autonomía local» no siempre obtiene una plasmación jurídico-positiva concreta y adecuada. Con carácter general —y aunque pudiera parecer paradójico— la positivación de la autonomía local tiene más fácil entrada en las constituciones que en las leyes y en las prácticas gubernativas. Recientes reformas constitucionales (en Francia, Brasil, República Sudafricana, Austria, Suiza o India) ² han incluido o reforzado la garantía de la autonomía local. Pero eso no necesariamente ha cambiado el conjunto del Derecho local. Subsisten técnicas de intenso control gubernamental (sobre las entidades locales) y regímenes de financiación fuertemente condicionados (por las prioridades estatales). India es un buen ejemplo de esta desconexión entre la regulación constitucional y el régimen legal de los gobiernos locales ³. De otro lado, no es infrecuente que los Estados federales o cuasi-federales potencien la autonomía local no como un fin en sí mismo, sino como *instrumento de debilitamiento de los poderes territoriales* (regiones o estados federados). En esta línea se inscribe la financiación federal de proyectos locales (a menudo sin fundamento constitucional alguno) o la participación de las asociaciones de municipios en órganos de cooperación de la Federación (junto a los Estados federados) ⁴.

3. Lo que se ha dicho en clave universal se corrobora con especial claridad en las cuatro organizaciones políticas relevantes para este estudio: Unión Europea, Estado,

2. N. STEYTLER, «Comparative Reflections on Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems», en *Dialogues on local government and metropolitan regions in federal countries*, Booklet Series 6, Forum of Federations, Montreal, 2007, pp. 3 y ss. (p. 4).

3. R. HOOJA y G. MATHEW, «Partners in Development: Local Government in India», en *Dialogues on local government and metropolitan regions in federal countries*, Booklet Series 6, Forum of Federations, Montreal, 2007 pp. 24 y ss.

4. G. SANSOM, «The third sphere steps up», en *Dialogues on local government and metropolitan regions in federal countries*, Forum of Federations, Montreal, 2007, p. 9.

comunidades autónomas (en especial, la Comunidad de Madrid) y ayuntamientos madrileños. El Derecho público en estos cuatro niveles de gobierno se muestra, en general, poco acorde con las proclamas políticas de «autonomía local». Antes bien, en muchos casos las contradice. Esto es fácilmente comprobable en el año 2007 en España: en los programas-marco de los partidos para las elecciones municipales (de 27 de mayo de 2007) se insistía en la profundización de la autonomía local⁵. Pero después de las elecciones poco ha quedado de todo aquello. De esta conclusión no se excluye a las propias entidades locales: tampoco ellas —salvo excepciones cualificadas— hacen uso real de la autonomía jurídicamente garantizada. Así que también en las propias entidades locales se puede advertir la desconexión entre el discurso político (reivindicativo de más autonomía) y la realidad normativa y administrativa (poco ejercicio de la autonomía).

II. AUTONOMÍA LOCAL Y UNIÓN EUROPEA

4. En 2007, la Unión Europea ha vivido un proceso de recuperación de la iniciativa política (bajo las presidencias de turno alemana y portuguesa) que ha culminado en la firma del Tratado de Reforma el pasado 13 de diciembre de 2007 (Tratado de Lisboa), por el que se reforman los tratados originarios actualmente vigentes. El Tratado de Lisboa recupera, en gran medida, los contenidos sustantivos del fallido «Tratado por el que se establece [establecía] una Constitución para Europa». En lo que hace al gobierno local el Tratado de Lisboa resulta tan limitado como el propio proyecto de Constitución europea. Así que las frecuentísimas proclamas políticas a favor del gobierno local, como pieza capital de la construcción europea, no pasan del discurso político al Derecho positivo y a la acción de gobierno. La Declaración de Berlín de 25 de marzo de 2007, con la que se relanzó el proyecto político europeo, hacia una mención expresa a los gobiernos locales, junto a los Estados, las regiones y la Unión. Decía literalmente la Declaración que «las tareas se reparten entre la Unión Europea, los Estados miembros, sus regiones y sus municipios». Pero los resultados jurídico-positivos de estas proclamas son limitados. El nuevo artículo 4.2 del Tratado de la Unión Europea (TUE, en la redacción dada por el Tratado de Reforma) reproduce lo previsto en el proyecto de Constitución europea (art. I-5) declarando que «La Unión respetará la igualdad de los Estados miembros ante los tratados así como su identidad nacional, inherente a las estructuras fundamentales políticas y constitucionales de estos, también en lo referente a la *autonomía local y regional* (...)». Obvio es que este precepto

5. Véase, M. DOMÍNGUEZ, I. MOLINA, C. NAVARRO y M. SALVADOR, *Informe General sobre los Programas-Marco de los Partidos Políticos para las Elecciones Municipales de España de 2007*, Instituto de Derecho Local de la UAM, Madrid, mayo de 2007, p. 29 (versión electrónica en www.idluam.es, sección publicaciones).

no garantiza directamente la autonomía local en los Estados miembros. Pero sí garantiza que, allí donde los Estados miembros reconozcan la autonomía local, esta garantía también vincula a la Unión Europea. Así que el objetivo de respeto a la organización territorial de cada Estado pasa a ser, de forma mediata, una garantía de respeto de la Unión Europea a la autonomía local en cada Estado. A partir del nuevo artículo 4.2 TUE no se puede hablar de una garantía homogénea de autonomía local en la Unión Europea, pero sí de un nivel añadido a las garantías de autonomía local dispuestas en cada Estado. Con todo, la falta de homogeneidad en la garantía indirecta de la autonomía local es relativa. Hay que tener en cuenta que por vía de Convenio internacional (la Carta Europea de la Autonomía Local de 1985: CEAL) *los Estados miembros ya han armonizado en lo básico sus garantías de autonomía local*. Y aunque parece exagerado hablar aquí de la CEAL como «acervo comunitario»⁶ sí se puede afirmar que el artículo 4.2 TUE presenta una cierta homogeneidad en su alcance garantizador, fruto precisamente de que los propios Estados miembros han armonizado sus Derechos internos sobre entidades locales.

5. También, en la regulación del *principio de subsidiariedad* (nuevo artículo 5.3 del Tratado de la Unión Europea) se hace referencia expresa al nivel local de gobierno: «En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, *ni a nivel central ni a nivel regional y local*, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión». Al igual que lo que ocurre actualmente en el artículo 5.2 del Tratado de la Comunidad Europea (TCE), el principio de subsidiariedad es un criterio de articulación competencial entre la Unión Europea y los Estados miembros, en los casos de competencias concurrentes. Pero, a diferencia del texto del artículo 5.2 TCE, ahora el nuevo artículo 5.3 TUE hace referencia expresa a que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros «a nivel central ni a nivel regional y local». Esta mención específica al «nivel local» puede proporcionar un instrumento o indicador relevante para la aplicación práctica del principio de subsidiariedad. Dado que la actuación de la Unión Europea —en materias competenciales concurrentes— sólo se justifica por la insuficiencia de la escala estatal, el dato de *que ciertos asuntos se gestionen actualmente en sede local será claro indicador de la suficiencia de los Estados para alcanzar los objetivos de la Unión*. Formulado en términos más categóricos podría afirmarse que en ámbitos de autonomía local (conforme a los ordenamientos internos de los Estados) no procede la actuación de la Unión Europea,

6. Así lo ha calificado H. HOFFSCHULTE, «Kommunale Selbstverwaltung im Entwurf des EU-Verfassungsvertrages», en *Deutsches Verwaltungsblatt* (DVBl) 2005, pp. 202 y ss. (p. 205).

porque se lo impide el principio de subsidiariedad. Es cierto que el nuevo artículo 5.3 TUE ni define ni tutela de forma directa la autonomía local, como tampoco hace actualmente el artículo 5.2 TCE. Lo protegido con el artículo 5.3 TUE es la competencia estatal. Pero dicho esto, el «test» de autonomía o interés local, en la medida en que se incorpora directamente a la regulación del principio de subsidiariedad, puede colaborar a la identificación de las materias o asuntos que en Europa se tienen por típicamente locales. Y propiciar que esa «tipicidad local» se incorpore a los cánones internos de autonomía local (constitucional o legal). Dada la permeabilidad de nuestro Derecho público a la influencia exterior, se puede considerar que un eventual «test» de autonomía local aplicado por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea acabaría por recibirse como canon de autonomía local en España. Por último, el nuevo artículo 230 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (derogatorio del actual Tratado de la Comunidad Europea) atribuye al *Comité de las Regiones* —órgano consultivo en el que se integran representantes de las entidades locales— legitimación para interponer recurso de anulación ante el Tribunal de Justicia, aunque sólo en defensa de sus prerrogativas. Se trata, en todo caso, de una simple ampliación de legitimación, y muy limitada en su objeto. Puede servir, quizá, para reforzar la posición institucional del Comité en el conjunto de la Unión Europea. Pero muy difícilmente se puede ver aquí una potenciación de la autonomía local en la Unión.

6. Hasta aquí los preceptos del Tratado de Lisboa con alguna relevancia para la autonomía local. Poca, como se ha visto. En términos comparados se podría afirmar que en la construcción de la Europa política, por procedimiento ascendente, se da un fenómeno ya conocido en el federalismo anglosajón del siglo XIX: *marginación de las entidades locales*. Tal y como muestran el federalismo tradicional estadounidense, canadiense o australiano, la construcción del Estado federal se estructura sobre la distribución de poder entre la Federación y los Estados. Los gobiernos locales son asunto de cada Estado, no de la Federación (y por tanto, no de la Constitución federal). Esta conclusión es tanto más llamativa si se tiene en cuenta que en el federalismo contemporáneo europeo (o en las diversas formas de descentralización política-territorial) los estados optan por un modelo bien distinto de distribución constitucional del poder, en tres niveles: Estado, regiones autónomas o estados federados, y entidades locales. Es el caso de las Constituciones contemporáneas de Alemania, Austria, España o Italia (tras la reforma constitucional de 2001).

III. CONSTITUCIÓN, ESTATUTOS Y AUTONOMÍA LOCAL

7. La garantía constitucional de autonomía local no ha experimentado ninguna novedad relevante a lo largo de 2007. Ninguna Sentencia del Tribunal Constitucional se ocupa específicamente de esta garantía constitucional. Es más, durante 2007 (al igual

que ocurrió en 2006) no se ha registrado ante el Tribunal Constitucional ningún nuevo «conflicto en defensa de la autonomía local». Las dificultades procesales de este «conflicto»⁷ lo abocan a la esterilidad. Sería *conveniente mayor subjetivación del conflicto*, legitimando a cada entidad local, de forma individual, para la defensa de su autonomía local, y reforzando en cambio los criterios objetivos de admisibilidad del «conflicto». Y bien, a falta de nueva doctrina constitucional, vale hoy la comprensión constitucional de la autonomía local expresada en la STC 240/2006, sobre la autonomía local de Ceuta. Allí se hizo la clara distinción (no siempre presente en la jurisprudencia constitucional, y valga como muestra la STC 159/2001) entre la garantía *constitucional* y la garantía *básica legal* de autonomía local. Esta distinción es capital: no sólo para el enjuiciamiento de las leyes autonómicas que inciden sobre la autonomía local, sino también para explicar hoy la eficacia jurídica de las garantías de autonomía local que contienen los nuevos estatutos de autonomía aprobados durante 2006 y 2007⁸.

8. La novedad constitucional más importante ha estado, durante 2007, en la aprobación de los *nuevos estatutos de autonomía de Andalucía, Aragón, Illes Balears y Castilla y León*. Todos ellos se inspiran el nuevo Estatuto catalán de 2006 y, en menor medida en el Estatuto de la Comunidad Valenciana, también de 2006. Todos los nuevos estatutos aprobados en 2007 se ocupan específicamente de la autonomía local, aunque no lo hacen de una forma propiamente simétrica. Con *distinto alcance y redacción*, todos los nuevos estatutos de autonomía vienen a elevar en alguna medida —a veces, de forma menor— la autonomía local respecto del «estándar» mínimo que fijan los artículos 137, 140 y 142 CE. Muy parcos en garantías son el Estatuto aragonés y el castellano-leonés; más generosos en la elevación de la autonomía local son el Estatuto andaluz y el balear. En todo caso, con estas normas estatutarias se reproduce en el sistema constitucional español un fenómeno jurídico conocido en algunos Estados federales, donde las constituciones territoriales *concretan y elevan los niveles de autonomía local garantizados por la Constitución federal* para el conjunto de la Federación. Expuesto de una forma sistemática, los nuevos estatutos establecen lo siguiente:

a) Garantías genéricas de autonomía local, en su mayoría redundantes respecto de lo ya establecido en los artículos 137 y 140 CE. Tiene interés, no obstante, en el Estatuto para Andalucía (art. 89.2 EAA), la garantía de la autonomía local *con el alcance concreto establecido actualmente en la Carta Europea de la Autonomía Local*, de 1985. De esta forma, el contenido de un tratado internacional, como es la CEAL, pasa a ser Derecho estatutario. Esta «estatutorización» de una norma internacional puede resultar útil para

7. Véase E. FOSSAS, «El conflicto en defensa de la autonomía local», en *Cuadernos de Derecho Local*, 15 (2007), pp. 21 y ss.

8. Véase F. VELASCO CABALLERO, «Autonomía municipal», en *Actas del II Congreso de la Asociación de Profesores de Derecho Administrativo*, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2007, pp. 41 y ss. (pp. 70-76).

dotar de una eficacia cuasiconstitucional a la CEAL. Esto es, para que la Carta Europea sirva de canon (mediato) de constitucionalidad ante las leyes autonómicas.

b) En segundo lugar, en los nuevos estatutos *se distingue entre la autonomía provincial y la autonomía municipal*. Se puede afirmar, con carácter general, que mientras la autonomía provincial simplemente se respeta por los estatutos, en los términos que resultan de la jurisprudencia constitucional, la autonomía municipal se potencia o intensifica en esos mismos estatutos. Para los municipios andaluces —no para las provincias— se garantiza estatutariamente la «plena capacidad de autoorganización dentro del marco de las disposiciones generales establecidas por Ley en materia de organización y funcionamiento municipal» (art. 91.3 EAA). Sólo para los municipios se garantiza en Andalucía «un núcleo competencial propio que será ejercido con plena autonomía con sujeción sólo a los controles de constitucionalidad y legalidad» (art. 92.1 EAA), y un listado extenso de materias donde debe haber competencias propias de los ayuntamientos (art. 92.2 EAA). Sólo para los municipios castellano-leoneses —no para sus provincias— se establece una cláusula de competencia universal (art. 45.3 EACyL) y el carácter residual de las competencias provinciales o comarcales (art. 45.2 EACyL). Para las provincias, los nuevos estatutos simplemente reiteran la jurisprudencia constitucional o la regulación mínima del artículo 36 LBRL, e incluyen diversas previsiones de coordinación de la actuación provincial por parte de la Comunidad Autónoma (así, art. 96.4 EAA). La previsión de coordinación autonómica es conforme, ciertamente, a los términos actuales de la jurisprudencia constitucional (SSTC 109/1998 y 48/2004), pero al mismo tiempo es claro que los estatutos se atienen estrictamente al «estándar» mínimo de autonomía provincial, sin extensión alguna.

c) También, los nuevos estatutos garantizan la autonomía municipal al *limitar la posibilidad de creación de otras entidades locales*. Así, exigiendo el acuerdo previo de los ayuntamientos para que el Gobierno autonómico cree comarcas (art. 97.2 EAA y art. 46.2 EACyL).

d) En ocasiones, los nuevos estatutos contienen *reservas autonómicas de Ley*, para regular aspectos centrales del régimen local. En el *Estatuto andaluz* es el caso de los artículos 89.1 (creación de nuevas entidades territoriales), 93 (transferencias y delegaciones), 94 (funciones de las áreas metropolitanas, mancomunidades, consorcios y otras agrupaciones de municipios), 96.4 (reserva de Ley por mayoría absoluta para la coordinación provincial), 97.2 (creación de comarcas) y finalmente, la amplia reserva de Ley «de cierre» del artículo 98 EAA. En el *Estatuto aragonés* hay reservas de Ley para las áreas metropolitanas y las entidades inframunicipales (art. 81 EAAr), para la aplicación del régimen de concejo abierto (art. 82.2 EAAr), para la creación y regulación de las comarcas (art. 83.3 EAAr) y para el régimen de capitalidad de Zaragoza (art. 87 EAAr). En *Castilla y León* hay reservas de Ley para la atribución de competencias a las provincias y comarcas (art. 45.2 EACyL), para regular específicamente la comarca del Bierzo (art. 46.3 EACyL), para la transferencia de competencias autonómicas (art. 50.1 EACyL) y, más en general, para establecer el régimen de gobierno y administración

local (art. 49.1 EACyL). Por último en *Illes Balears* se establecen reservas de Ley para el régimen de los Consejos Insulares (art. 61.1 EAIB), para la financiación de esos mismos consejos (art. 138.1 EAIB) o, en general, para regular el régimen local balear (art. 75.8 EAIB).

e) Varias son también, al menos en apariencia, las *garantías de autonomía financiera de las entidades locales*. La mayoría de ellas son de poca eficacia normativa real, en la medida en que se remiten a «lo que fijen las leyes» (así, respecto del poder tributario propio en el artículo 191.2 EAA y para la participación en los ingresos de la Comunidad Autónoma en el artículo 55.3 EACyL). Otras veces, los estatutos se limitan a reiterar lo que ya directamente garantiza la Constitución, como la autonomía presupuestaria y de gasto (art. 191. 2 EAA) o la simple suficiencia de recursos (art. 53 EACyL). Alguna trascendencia real sí puede tener la *atribución competencial directa para gestionar, recaudar e inspeccionar* los tributos locales (art. 191.3 EAA), así como la garantía de *compensación económica* a las entidades locales en caso de modificación autonómica del régimen tributario local (arts. 192. 6 EAA y 55. 4 EACyL), o la garantía de que cualquier *atribución de competencias irá acompañada de la asignación de recursos suficientes* (arts. 192.7 EAA; 55.4 EACyL y 137.4 EAIB). La eficacia de estas dos últimas garantías de suficiencia financiera es, seguramente, menor de lo que aparentan. Pues ambas garantías remiten a un difícil «juicio de suficiencia» de recursos que se proyecta sobre normas de rango legal, juicio éste que ha de hacerse con la debida deferencia al legislador autonómico. Así que las garantías estatutarias de suficiencia financiera sólo serán eficaces en supuestos claros: cuando las leyes tributarias carezcan de toda medida de compensación como consecuencia de la supresión o alteración de un tributo local; o cuando la atribución de una nueva competencia suponga un incremento relevante del gasto municipal sin que al mismo tiempo se haya dispuesto una financiación específica. En el Estatuto aragonés pudiera afirmarse la existencia de una *prohibición de transferencias condicionadas* a las entidades locales (art. 114.4 EAAr). En el Estatuto andaluz, pese a lo alambicado del lenguaje, no se llega a establecer el carácter incondicionado de los ingresos locales procedentes de otros presupuestos públicos. Se establece, ciertamente, que los ingresos locales procedentes de los rendimientos de tributos autonómicos será incondicionada (art. 192.1 EAA), pero ello no impide la existencia de otras transferencias, a través de «programas de colaboración financiera específica» con carácter condicionado (art. 192.2 EAA). De otro lado, no resulta claro en el artículo 192.5 EAA que los ingresos locales incondicionados procedentes del Estado —que a partir de ahora se territorializan— mantengan su carácter propiamente incondicionado con la redistribución en sede autonómica.

f) Finalmente, algunos de los nuevos estatutos de autonomía prevén un órgano nuevo —en apariencia siguiendo el modelo del Consejo de Gobiernos Locales del Estatuto catalán— para *hacer participar a las entidades locales en el nivel de gobierno autonómico*. Es el caso del «Órgano de relación de la Junta de Andalucía y los Ayuntamientos» previsto en el artículo 9 EEA y objeto de desarrollo legislativo por la Ley andaluza

20/2007, de 17 de diciembre, por la que se crea el Consejo Andalúz de Concertación Local. También el artículo 87 EAAr prevé un «Consejo local de Aragón» como «órgano de colaboración y coordinación» entre el Gobierno de Aragón y los entes locales. Y el artículo 51.1 EACyL contempla un «órgano mixto para el diálogo y la cooperación institucional entre la Comunidad Autónoma y las Corporaciones locales de Castilla y León». Aunque aún está pendiente el desarrollo legislativo de estas previsiones estatutarias, ya del propio tenor literal de los nuevos estatutos se puede aventurar que estos «consejos» no van a ser un instrumento cualificado para la protección de la autonomía local. Los nuevos estatutos hablan de «órgano de relación», «órgano mixto», y «órgano de colaboración y coordinación». Con estas expresiones se hace alusión, más bien, a órganos consultivos autonómicos con participación representativa de los gobiernos locales. Eso es precisamente lo que regula ya la Ley andaluza 20/2007, sobre el Consejo Andalúz de Concertación Local. Pero este diseño normativo poco tiene que ver con la idea primigenia del Estatuto catalán (inspirado a su vez en los estatutos de varias regiones italianas) de un Consejo de composición enteramente local para la defensa de la autonomía local ante las instituciones de gobierno autonómicas⁹.

9. Singular es, en cuanto a la autonomía local, el nuevo Estatuto de las Illes Balears, en lo que se refiere a las islas. Dada la singularidad política y organizativa de las islas, que al mismo tiempo son entidades locales y organización de la Comunidad Autónoma (art. 61.1 EAIB), el Estatuto de Autonomía opta por una regulación minuciosa de los consejos insulares. De esta manera, el Estatuto de Autonomía *ha elevado el rango de una buena parte del régimen de gobierno y administración* de los consejos insulares, desde las relaciones entre el Ejecutivo y el Pleno insulares (arts. 65 a 67 EAIB) hasta la regulación de la Conferencia de Presidentes insulares (art. 74 EAIB). Pero claro, la prolija regulación organizativa de los consejos insulares limita, al tiempo, el posible campo de regulación del Parlamento balear y de cada Consejo Insular. Desde este punto de vista, en su regulación orgánica, el Estatuto balear no es propiamente garantista de la autonomía local-insular. Ello no quita para que, en otras cuestiones, como el reconocimiento directo de potestad reglamentaria a los consejos insulares (art. 72 EAIB), el Estatuto sí contenga una elevación de los «estándares» mínimos de autonomía local garantizados por la Constitución. Especialmente relevante es la *atribución directa de competencias a los consejos insulares* en el artículo 70 EAIB. Esta atribución competencial directa difiere de la técnica seguida en los demás estatutos renovados, que reproducen aún la técnica de atribución competencial propia del artículo 25.2

9. T. FONT I LLOVET, «El gobierno local en la reforma del Estado de las autonomías», en *Anuario del Gobierno Local*, 2004, Fundación Democracia y Gobierno Local e Institut de Dret Públic, Barcelona, 2005, pp. 13 y ss. (p. 32); y M. VILALTA REIXACH, *El Consejo de Gobiernos Locales*, Instel, Madrid, 2007, p. 138.

LBRL, esto es, la identificación de materias donde las leyes sectoriales deben atribuir competencias a las entidades locales.

10. La regulación estatutaria de la autonomía local, elevando los «estándares» mínimos establecidos por los artículos 137, 140 y 142 CE, *no puede ser objetada constitucionalmente*. Conforme a la argumentación de la STC 247/2007, relativa al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, y como ya se había sostenido antes en la doctrina¹⁰, los estatutos de autonomía pueden contener otras normas aparte de las que necesariamente les impone el artículo 147.2 CE (FJ 11). Y entre esos contenidos posibles se puede contar la garantía de autonomía local. Obviamente, respetando los «estándares» mínimos establecidos en los artículos 137, 140 y 142 CE. Es cierto que una regulación estatutaria muy amplia de la autonomía local limitaría el campo de regulación de la Ley autonómica, pero en este punto también ha declarado ya la STC 147/2007, FJ 5, que el Estatuto de Autonomía, en tanto Ley Orgánica aprobada por una cámara parlamentaria, no es objetable desde la perspectiva del principio democrático.

11. Admitida la lícita regulación estatutaria de la autonomía local, toca ahora determinar *la relación entre las nuevas garantías estatutarias y las leyes*. Por principio, las leyes autonómicas deben necesariamente respetar las garantías de autonomía local de los respectivos estatutos de autonomía. Las leyes autonómicas pueden –y ponderadamente deben– elevar los estándares estatutarios de autonomía local. El respeto a aquellos niveles estatutarios mínimos es condición de validez de las leyes autonómicas. Cuestión distinta, y no obvia, es la forma de garantizar la supremacía de la norma estatutaria frente a la Ley autonómica. Tratándose de leyes es obvio que el juicio de licitud estatutaria sólo puede corresponder al Tribunal Constitucional. Y aunque es dudoso el fundamento para que el Tribunal Constitucional pueda juzgar la estatutoriedad de las leyes autonómicas¹¹, lo cierto es que ya la STC 147/2007, FJ 15.b), ha admitido esta posibilidad.

12. Más complejo es precisar la *posición de las garantías estatutarias respecto de la legislación del Estado*. En especial, respecto de la legislación básica de régimen local o de haciendas locales. La LBRL, como toda Ley básica del Estado, ocupa una *posición*

10. C. AGUADO, *El Estatuto de Autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996, pp. 361-364. Del mismo autor, «Acerca de la naturaleza jurídica del Estatuto de Autonomía», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, 49 (1997), pp. 169 y ss. (pp. 173 y 180-181). Más recientemente, J. M. BAÑO, «El Estatuto de Autonomía en el ordenamiento estatal y en el autonómico», en J. M. BAÑO (Director), *Comentario al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2007, pp. 53 y ss. (p. 58).

11. J. M. BAÑO, *El Estatuto...*, cit., p. 67.

infraordenada respecto del Estatuto de Autonomía. De hecho, son ya varias las ocasiones en las que el Tribunal Constitucional ha enjuiciado la conformidad estatutaria de Leyes básicas del Estado. Y al hacer ese juicio ha utilizado, como canon de constitucionalidad, lo dispuesto en uno o varios estatutos de autonomía¹². Hasta hoy, el juicio de constitucionalidad no se ha limitado a un cotejo de la norma estatal con el listado de competencias del artículo 149.1 CE. También los estatutos de autonomía han integrado el canon de constitucionalidad. Esto no significa que el Estatuto de Autonomía sea canon de validez de la Ley básica estatal¹³. Pues, justamente, el juicio de validez requiere que la norma que se toma como parámetro tenga al menos el mismo alcance territorial que la norma enjuiciada. Y esto es precisamente lo que no se da en las relaciones entre un Estatuto (por definición aplicable sólo a una Comunidad Autónoma) y la Ley básica estatal. Así que la superioridad del Estatuto consistirá, más bien (y así lo refleja la jurisprudencia), en la *inaplicabilidad de una norma básica estatal* allí donde entre en conflicto con un Estatuto. Este debe ser, a mi juicio, el punto de partida para el juicio de constitucionalidad de normas básicas estatales que queden por debajo de los «estándares» de autonomía municipal fijados en los nuevos estatutos de autonomía.

13. Hasta aquí se ha afirmado la primacía del Estatuto sobre la legislación básica de régimen local, según resulta de la jurisprudencia constitucional. Pero con ello no se cierra la articulación de las normas básicas con las estatutarias. Para la vertebración completa de las garantías estatutarias de autonomía municipal con las normas básicas estatales es necesario prestar atención al «principio constitucional» de autonomía local, que cumple una importante función para determinar la norma aplicable en cada caso concreto. Por medio de este principio constitucional se puede corregir una hipotética prevalencia de las normas estatutarias que contuvieran «estándares» de autonomía local más reducidos que los contenidos en la legislación básica estatal. Para comprender la relevancia real del principio constitucional de autonomía local es necesario partir de una situación de posible *concurrency normativa* entre la regulación estatutaria directa del régimen local y la legislación básica estatal de régimen local. Por definición, tanto la legislación básica del Estado como el Estatuto de Autonomía son aplicables en un mismo territorio. Por eso pueden entrar en conflicto aplicativo. Pues bien, en esta situación, el sistema constitucional contiene ya de antemano dos criterios encadenados para primar la eficacia de una norma, en perjuicio de la otra. El punto de partida es la

12. SSTC 214/1989; 27/1987; 109/1998. Disiento, por tanto, de la afirmación de L. ORTEGA, *Reforma constitucional y reforma estatutaria*, Civitas, Madrid, 2005, p. 36; y luego también en *Legislación básica y Estatutos de Autonomía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, pp. 99 y ss. (pp. 24, 38 y 41 y ss.).

13. Esta conclusión, con otros argumentos, en J. L. REQUEJO, *Sistemas normativos, Constitución y Ordenamiento*, Mc Graw-Hill, Madrid, 1995, p. 57.

aplicación de la norma estatutaria, pues ya se ha visto antes cómo la jurisprudencia constitucional le reconoce al Estatuto de Autonomía un «plusvalor» general frente a las normas básicas estatales. Pero esta primacía aplicativa del Estatuto está modulada o condicionada por la propia Constitución, a través del principio constitucional de autonomía local. Admitido que el Estado puede fijar «estándares básicos» de autonomía local (al amparo del artículo 149.1.18 CE), y dado que esos «estándares» pueden concurrir con normas estatutarias sobre autonomía local, la aplicación del Estatuto (en principio preferente, ya se ha dicho) puede considerarse condicionada a que su regulación *no reduzca los «estándares básicos» de autonomía local fijados por el Estado*.

14. Lo dicho se puede ejemplificar. Conforme al artículo 75.4 del Estatuto balear: «En el ejercicio de las competencias propias, los municipios estarán sujetos al control de constitucionalidad y legalidad». Si bien se lee, este precepto estatutario no excluye los controles de legalidad genéricos sobre los municipios. Y sabido es que tampoco los artículos 137 y 140 CE impiden directamente esos controles genéricos de legalidad (por lo demás, normales en Derecho comparado). Sin embargo, el artículo 67.1 LBRL sí proscribía esos controles de legalidad genéricos, pues sólo prevé el control jurisdiccional y el poder extraordinario de suspensión de «actos o acuerdos que atenten gravemente al interés general de España». De la simple comparación de textos normativos resulta que el «estándar» legal básico de autonomía local para todos los municipios de España (el que contempla el art. 67.1 LBRL) es en principio más elevado que el estatutario (art. 75.4 EAIB). En esta situación, el principio constitucional de autonomía local impide el desplazamiento aplicativo de la norma básica estatal a manos del Estatuto de Autonomía.

IV. AUTONOMÍA LOCAL ANTE EL ESTADO

15. Ante el Estado central, el régimen general de la autonomía local permanece sustancialmente estable en 2007. En líneas generales, en materia organizativa sigue vigente el régimen básico de la LBRL y, en parte, del Texto Refundido de 1986. También en materia organizativa sigue formalmente vigente el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales, de 1986 (ROF), si bien dicho reglamento (difícilmente calificable como básico) ha ido quedando desplazado en las Comunidades Autónomas con leyes propias sobre régimen local. La notable extensión e intensión normativa de la LBRL, en materia organizativa, permite un espacio de autorregulación muy limitado para las propias entidades locales. Esta situación pretendía ser superada en el *Borrador de Anteproyecto de Ley del Gobierno y la Administración Local*, repetidamente presentado durante 2005 y 2006, y de cuya tramitación parlamentaria finalmente ha desistido el Gobierno en 2007. En dicho Borrador se reducía la regulación organizativa básica (sobre todo en lo referente a los

órganos complementarios) y se abrían importantes espacios de regulación para el «Estatuto orgánico» (el actual Reglamento orgánico) en aspectos tales como la distribución de competencias entre el Pleno y el Alcalde (art. 51 del Borrador). Se permitía, de esta manera, que *la organización de cada entidad local se adaptara a sus singularidades y dimensiones*; permitiendo, por ejemplo, que en los municipios pequeños el Pleno ejerciera competencias que en los municipios medianos y grandes competen a la Junta de Gobierno. La proyectada nueva Ley del Gobierno y la Administración Local no sólo era adecuada para dar cumplimiento al principio constitucional de autonomía local, también era un buen instrumento de adaptación del Derecho básico estatal a los nuevos estatutos de autonomía, que han reforzado considerablemente las competencias autonómicas sobre régimen local (por ejemplo, sobre competencias y potestades locales, sobre «órganos complementarios» o sobre servicios públicos locales). Con todo, es previsible que, en atención al programa electoral del PSOE en las elecciones generales de 9 de marzo de 2008, el futuro Gobierno recupere el borrador de anteproyecto y culmine su tramitación parlamentaria.

16. En 2007 el Estado ha aprobado tres leyes capitales para el funcionamiento de las entidades locales: Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público; Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo; y Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público. Estas leyes tienen en común su carácter predominantemente básico (o de «condiciones básicas») y sus *escasas referencias específicas a las entidades locales*. Las tres leyes prevén su desarrollo normativo por leyes autonómicas, y sólo muy limitadamente contemplan su desarrollo por normas locales. En estos términos, las tres leyes estatales presentan, «prima facie», un déficit de atención al principio constitucional de autonomía local. El resultado es en cierta medida paradójico si se tiene en cuenta que esas leyes se aplicarán, en gran medida, en el ámbito local. No se olvide que las entidades locales gestionan en España el 13 por 100 de todo el gasto público, que gestionan o participan en la gestión de toda la actividad urbanística, y que dan empleo, entre funcionarios y personal laboral, a 602.001 personas (esto es, el 20.8 por 100 de todo el empleo público). De las tres leyes mencionadas, la *Ley de Suelo es la menos adecuada para un desarrollo local directo*. Téngase en cuenta que esta Ley no regula propiamente el urbanismo, sino las «condiciones básicas» de disfrute de ciertos derechos constitucionales (derecho de propiedad del artículo 33 CE, fundamentalmente) conectados con la realidad urbanística. Se trata de una regulación llamada a condicionar o incidir sobre la ordenación urbanística (autonómica o local), pero no necesitada propiamente de un «desarrollo» normativo. Distinta es la valoración para el Estatuto Básico del Empleado Público y para la Ley de Contratos del Sector Público.

17. La Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) realiza continuas remisiones a las «leyes de función pública» y algunas remisiones a las normas de «cada

Administración pública»¹⁴. En este segundo caso no cabe duda de que cada entidad local podrá desarrollar —con exclusividad— el régimen del empleo público. Cuestión más compleja es la de determinar la función de las normas locales allí donde el EBEP hace una llamada a las «leyes de función pública». La cuestión es especialmente importante no sólo en términos de autonomía local sino también de aplicabilidad práctica del EBEP. Téngase en cuenta que, hasta hoy, el desarrollo legislativo de la Ley sólo se ha materializado en las Islas Baleares (Ley balear 3/2007, de 27 de marzo). A partir de esta situación, y a la vista de que el EBEP contiene instrumentos especialmente útiles para el empleo público local (como la nueva «carrera horizontal», especialmente adecuada para Administraciones públicas de reducidas dimensiones, donde las mejoras profesionales y retributivas difícilmente se pueden producir por medio de ascensos) cabe preguntarse *si los municipios españoles pueden desarrollar directamente el EBEP*. Veremos en seguida que esto es posible con una interpretación del EBEP conforme al principio constitucional de autonomía local. En apariencia, las remisiones del EBEP a las «leyes de función pública» parecen limitar el poder normativo local, y ello porque mencionan expresamente una fuente normativa de la que no disponen las entidades locales (la Ley). Ahora bien, frente a esta primera interpretación se puede argumentar que esas remisiones admiten también una interpretación más conforme con el principio de autonomía local que garantizan tanto la Constitución (art. 137) como la Carta Europea de la Autonomía Local (art. 6.1). Como sigue.

a) El primer enunciado de esta lectura del EBEP «conforme al principio de autonomía local» consiste en cuestionar la posibilidad de que el EBEP ocupe la función «constitucional» de imponer reservas de Ley a las Comunidades Autónomas. Pues la fijación de reservas de Ley en una Ley básica estatal (como el EBEP) supone, por definición, una intromisión en la distribución del poder en el seno de cada Comunidad Autónoma (opción por la Asamblea legislativa, en lugar de por el Gobierno autonómico), distribución ésta que por principio corresponde a la Constitución y a cada Estatuto de Autonomía. Como se sabe, ya la STC 214/1989 (FJ 6) negó al Estado la posibilidad de que una Ley básica estableciera cuál era el sistema de fuentes en cada materia de titularidad autonómica. Pues bien, se puede trasladar al EBEP la idea central de que la Ley básica estatal no puede arrogarse funciones que corresponden propiamente a la Constitución; tal sería el caso de reservas de Ley autonómica. Ninguna duda hay de que una Ley estatal puede establecer «reservas legales de Ley» para el propio Estado; pero sí hay más dudas de que por medio de una competencia básica estatal se pueda imponer la forma de Ley allí donde no la ha impuesto directamente la Constitución. Conforme a este planteamiento, podría llegar a plantearse una interpre-

14. El sentido de estas remisiones, en J.A. FUENTETAJA, «El Estatuto Básico del Empleado Público», *Revista de Administración Pública*, 174 (2007), pp. 457 y ss. (p.467).

tación del EBEP conforme a la Constitución, en el sentido de que las referencias a las «leyes de función pública» hay que entenderlas en sentido material, como una llamada a la «regulación de desarrollo», conforme a las pautas generales del sistema de fuentes (y, entre ellas, el art. 4.1.a) LBRL, que atribuye poder normativo directo a las entidades locales).

b) En segundo lugar, hay que recordar y reafirmar la *función constitucional de las bases estatales como normas de eficacia directa*. De acuerdo con la primera jurisprudencia constitucional, no modificada hasta hoy, las bases estatales no son —desde la perspectiva constitucional— meras normas de principio necesitadas de un complemento autonómico que las haga propiamente eficaces. Las normas básicas tienen eficacia directa, sin necesidad absoluta de un complemento normativo (legislación de desarrollo) de las comunidades autónomas. A falta de regulación autonómica de desarrollo, el margen de opción abierto por las normas básicas estatales se integra provisionalmente por los jueces o por la Administración. En nuestro caso, por las Administraciones locales. El hecho de que el EBEP haga continuas referencias a las leyes de función pública de las comunidades autónomas no debe entenderse como un poder de disposición de lo básico por parte de cada Comunidad Autónoma. Esas menciones en el EBEP, interpretadas a la luz del sistema constitucional de distribución del poder, sirven más bien para perfilar el alcance de lo básico, pero no para dejar en manos de cada Comunidad Autónoma (con la simple decisión de desarrollar o no el EBEP) la eficacia de la legislación básica estatal.

c) Llevando estos planteamientos a sus últimas consecuencias, se podría afirmar que incluso la Disposición Final 4.^a del EBEP, que dispone que una parte importante de la Ley «producirá efectos a partir de la entrada en vigor de las Leyes de función pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto» no es una norma capaz de alterar el régimen constitucional de las normas básicas. Esto es: el EBEP no puede crear un tipo de bases (diferidas, y en esa medida, disponibles) no previsto en la Constitución. La opción constitucional por las bases estatales como normas de eficacia directa que establecen un «mínimo común denominador» normativo en toda España proscribía la posibilidad de un concepto «legal» de bases conforme al cual la regulación estatal es absolutamente ineficaz hasta que no exista una regulación autonómica «de desarrollo». En consecuencia, se podría proponer una interpretación «conforme a la Constitución» de la Disposición Final 4.^a del EBEP en el sentido de que la carrera profesional y los derechos retributivos a ella conectados requieren de una previa regulación normativa (no necesariamente de rango legal) anterior y distinta a la simplemente convencional y a la adopción de decisiones organizativas concretas. Estaríamos, por tanto, ante una *exigencia de previa norma general* (no necesariamente legal, ni de la Comunidad Autónoma) como garantía de juridicidad y de seguridad jurídica. En este contexto se podría plantear la posibilidad de un desarrollo municipal directo del EBEP, si bien ese desarrollo siempre sería provisional, a la espera de una posible regulación «de desarrollo» que aprobara la Comunidad Autónoma.

18. Tampoco la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (LCSP), prevé directamente un desarrollo normativo local. Esta Ley, con una concepción muy extensa de lo básico, apenas si contempla un desarrollo autonómico menor por parte de las comunidades autónomas. Ahora bien, pese a la falta de previsión expresa en la Ley, se pueden identificar en ella ámbitos necesitados de un cierto desarrollo normativo. Y se puede sostener que esa regulación puede ser directamente local, en ejercicio de las potestades normativas y de autoorganización del artículo 4.1.a) LBRL. Se hace aquí conveniente distinguir entre un desarrollo organizativo y procedimental, de un lado, y un desarrollo sustantivo de la Ley.

a) La Ley de Contratos, siguiendo el modelo de regulación de la Directiva 2004/18, de 31 de marzo, del Parlamento Europeo y del Consejo, prevé distintas formas organizativas y procedimentales para la gestión y licitación de los contratos; pero no las impone. En consecuencia, existe aquí un amplio margen para que *cada entidad local regule, para la gestión de sus contratos, esas estructuras organizativas y procedimentales*. Piénsese en las posibles «centrales de contratación» (art. 187 LCSP), en las mesas de contratación o en los jurados de concursos (arts. 295 y ss. LCSP); especialmente necesaria sería la regulación organizativa para la puesta en marcha del llamado «diálogo competitivo» (art. 163 LCSP) donde la mesa de contratación ya no puede actuar como un órgano de valoración de propuestas, sino como un órgano de negociación (y que, por tanto, debe incorporar perfiles profesionales y capacitaciones técnicas acordes con esta función). También es planteable, al menos para los grandes ayuntamientos y las diputaciones provinciales, la creación de juntas consultivas de contratación administrativa (no impedidas por la Ley). Desde el punto de vista procedimental, la Ley abre numerosas posibilidades para la incorporación de las nuevas «tecnologías de la información y la comunicación» (TICs) a las licitaciones y adjudicaciones contractuales; de nuevo, la Ley no impone la incorporación de estos instrumentos electrónicos, por lo que las distintas opciones caen en la esfera de regulación de cada entidad pública. En todo caso, la opción favorable a las TICs requiere cierta regulación procedimental, que aborde al menos las siguientes cuestiones: carácter imperativo o no de la licitación electrónica; garantías de integridad en los datos de los licitadores; y garantías de confidencialidad en las ofertas. La regulación de estas cuestiones ha de hacerse lógicamente, en el marco de la regulación procedimental general (Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas) y de las leyes generales sobre tecnologías de la información (Ley 34/2002, de 11 de julio, sobre Servicios de la Información y del Comercio Electrónico; y Ley 11/2007, de 22 de junio, de Acceso Electrónico de los Ciudadanos a los Servicios Públicos).

b) La *regulación sustantiva de los contratos del sector público* también puede ser objeto de regulación complementaria por cada entidad local. De nuevo, al amparo del artículo 4.1.a) LBRL y en el marco de la propia LCSP. El margen de regulación local estará en función, lógicamente, del nivel de densidad normativa de la LCSP en cada

materia, en función de las cuantías y del sujeto contratante. Por eso, con carácter general se puede afirmar que el margen de regulación local será más amplio en relación con los contratos «no armonizados» (cuantías medias y bajas) celebrados por «poderes adjudicadores» distintos de las Administraciones públicas y por otras entidades del sector público que no gozan de la condición de «poderes adjudicadores» conforme a los criterios del artículo 3 LCSP. De otro lado, el margen de desarrollo normativo local estará también en función de la existencia o no de regulación autonómica de desarrollo, y de su intensidad reguladora. En todo caso, y aun asumiendo que la normativa contractual local puede ser desplazada por la legislación autonómica (siempre que ésta, a su vez, sea conforme con la garantía constitucional de autonomía local), nada impide que las entidades locales desarrollen directamente la Ley de Contratos. Particularizando estos planteamientos, y en lo que se refiere a los *contratos administrativos* en sentido estricto (los que celebran las Administraciones públicas), cada entidad local puede regular en forma de ordenanza o reglamento los contenidos que la Ley remite a los pliegos de cláusulas administrativas (arts. 98 y ss. LCSP). En este sentido, las nuevas posibilidades de cláusulas sociales o ambientales en los contratos administrativos bien pudieran ser objeto de una regulación normativa general, ocupando el espacio propio de los pliegos. En relación con los *contratos privados* (tanto los que pueden celebrar las Administraciones públicas como todos los de los demás «poderes adjudicadores» y los del resto del sector público local) también hay un amplio margen para la regulación local. Por medio de esta regulación local se puede «repúblicar» parcialmente el régimen de los contratos privados del sector público. Piénsese, por ejemplo, en la inclusión de penalidades en estos contratos, o incluso en la posibilidad de resolución unilateral del contrato¹⁵. Estas posibilidades de regulación sustantiva de los contratos privados locales pueden canalizarse a través de tres vías: por medio de ordenanzas generales de contratación; a través de pliegos generales de condiciones (previstos, por ejemplo, en el artículo 121.2 LCSP para los contratos de «poderes adjudicadores» no armonizados) y, por último, a través de «instrucciones» (previstas, por ejemplo, en el artículo 175.b) LCSP, para los «poderes adjudicadores» en contratos privados no armonizados, y en el artículo 176.3 LCSP para los «demás entes del sector público»). Nada impide, en todo caso, que una ordenanza local de contratación regule directamente lo que para la LCSP es contenido de los pliegos o de «instrucciones». Y aquí procede una llamada de atención: es cierto que la LCSP sitúa en cada entidad contratante (por tanto, no sólo en las Administraciones públicas territoriales) el poder de aprobar pliegos generales de condiciones o «instrucciones» internas. Ahora bien, esta previsión carece de fuerza normativa frente a cada entidad local territorial. Por tanto, será cada Ayuntamiento o Diputación provincial quien decida, en ejercicio de su

15. Estas propuestas, en S. DEL SAZ, «La nueva Ley de contratos del sector público, ¿Un nuevo traje con las mismas rayas?», en *Revista de Administración Pública*, 174 (2007), pp. 335 y ss. (pp. 339-341).

autonomía constitucionalmente garantizada, si «sus» entes públicos pueden desarrollar de forma individualizada la LCSP, o si se han de atener a una regulación local general.

19. En el ámbito financiero la autonomía local sigue, en 2007, las pautas establecidas en la Ley de Haciendas Locales. En consecuencia, la financiación local sigue procediendo fundamentalmente de los rendimientos de los tributos locales (fundamentalmente del impuesto sobre bienes inmuebles), de las transferencias estatales incondicionadas¹⁶ y de las subvenciones estatales condicionadas. Menor es la aportación financiera de las tasas por prestación de servicios públicos, de los rendimientos patrimoniales y de las operaciones de crédito. Desde la perspectiva de la autonomía local pocas objeciones se pueden articular frente al *sistema tributario local*, al menos en términos comparados¹⁷. Mayores son los problemas de las *subvenciones condicionadas*. Según información del Ministerio de Administraciones Públicas¹⁸, en 2007 el Ministerio destinó 173.285.000 € en concepto de ayudas a las entidades locales. De estas ayudas, la mayor parte se canalizaron a través de los planes provinciales e insulares de cooperación (113 millones de euros). Junto a ello, también se otorgaron ayudas directas para «proyectos de modernización administrativa local» (13 millones de euros); «proyectos con participación de la sociedad civil» (5 millones de euros); el «fondo para municipios de menos de veinte mil habitantes» (37 millones de euros); «compensaciones a municipios con instalaciones militares» (4 millones de euros); «encuesta de infraestructura y equipamientos locales» (601.010 €); y el «plan Jaén XXI» (115.040 €). Junto a estas ayudas, los distintos ministerios siguen convocando procedimientos competitivos para el otorgamiento de subvenciones finalistas (sectoriales) a las entidades locales. Así, como ejemplos: Orden ECI/1560/2007, de 8 de mayo (programas locales de educación de personas adultas); Orden ECI/1886/2007, de 7 de junio (aulas locales de formación abierta con tecnologías de la información); Orden SCO/2613/2007, de 29 de agosto (programas locales de prevención de las drogodependencias); Resolución de 12 de marzo de 2007, de la Secretaría de Estado Telecomunicaciones (para el desarrollo local del plan «Avanza»). Estos son sólo ejemplos, que también se encuentran en otros ámbitos como la integración de inmigrantes (con asignación de 200 millones de euros en los Presupuestos Generales del Estado para 2007). Y a todo ello hay que sumar las ayudas procedentes del Fondo Social Europeo, distribuidas por el Estado entre proyectos competitivos presentados por las entidades locales (83 millones de euros en 2007, distribuidos en 3.920 municipios).

16. La STC 45/2007, sobre el coeficiente de población para liquidar la participación de las corporaciones locales en los tributos del Estado, ha venido a ratificar el carácter no arbitrario del sistema vigente.

17. N. STEYTLER, «Comparative Reflections on Local Government and Metropolitan Regions in Federal Systems», en *Dialogues on local government and metropolitan regions in federal countries*, Booklet Series 6, Forum of Federations, Montreal, 2007, pp. 3 y ss. (p. 5).

18. http://www.map.es/prensa/notas_de_prensa/notas/2007/08/20070820.html.

20. El sistema financiero descrito ha sido cuestionado a lo largo de 2007. A finales de 2007 (11 de diciembre) el pleno del Senado aprobó un «estudio» presentado por una comisión «ad hoc» en el que se abogaba por varios cambios relevantes en el actual sistema de financiación local: vinculación de la financiación a las competencias reales; mejora del espacio fiscal de las entidades locales; y restricción de las transferencias condicionadas. El estudio no aporta grandes novedades, simplemente reintroduce en el debate político la aplazada reforma del sistema de financiación local. Algunos aspectos de la reforma planteada, como la limitación de las transferencias condicionadas, no parecen presentar especiales dificultades para el Estado, ni técnicas ni políticas; y de hecho ya es una exigencia normativa vigente, en el artículo 9.7 de la Carta Europea de la Autonomía Local. La mayor oposición a esta restricción de la financiación condicionada puede provenir actualmente de las comunidades autónomas, quienes por medio de esas subvenciones condicionadas frecuentemente convierten a los ayuntamientos en «Administración indirecta» de la Comunidad Autónoma. De otro lado, la propuesta de mejora de la autonomía tributaria local, técnicamente y políticamente asumible, no toma en consideración un dato empírico relevante, como es la escasa propensión municipal al aumento de la carga impositiva¹⁹. Por último, queda una cuestión relevante en materia de financiación local no abordada suficientemente en el estudio: *la necesaria diferenciación en el sistema de financiación, en atención a las magnitudes de cada municipio*. Ello ha de permitir distintos sistemas compatibles de financiación; uno, adecuado para las grandes ciudades, basado en la población, en los servicios efectivamente prestados al conjunto de su entorno territorial y en los rendimientos para los tributos estatales generados precisamente en cada ciudad²⁰; y otro, más adecuado para los municipios pequeños y medianos, basados en la población, en los servicios obligatorios y en criterios de cohesión territorial.

V. AUTONOMÍA LOCAL FRENTE A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

1. Nuevas competencias autonómicas sobre régimen local

21. En 2007, la innovación jurídica más significativa, desde el punto de vista de la autonomía local, es el *modesto aumento de las competencias autonómicas sobre régimen local* en los nuevos estatutos de autonomía. Como en seguida se verá, los nuevos estatutos

19. A. SOLÉ, «Economía política de los gobiernos locales. Una valoración del funcionamiento de los municipios», en *Actual*, 15 (2007), Centro de Estudios Andaluces, p. 9.

20. Véase A. UTRILLA DE LA HOZ, «La hacienda municipal en el marco de la financiación de las grandes ciudades», en L. PAREJO, J. BRAVO y C. PRIETO (coordinadores), *Estudios sobre la Ley de capitalidad y de régimen especial de Madrid*, BOSCH, Barcelona, 2006, pp. 437 y ss. (p.464).

de autonomía difieren de forma considerable entre sí, a la hora de atribuir competencias sobre régimen local a las respectivas comunidades autónomas. En todo caso, el posible aumento de competencias autonómicas sólo es propiamente relevante en algunas materias específicas: competencias y potestades locales; «órganos complementarios»; y entidades locales no garantizadas constitucionalmente. Los nuevos estatutos atribuyen dos tipos de competencias a las comunidades autónomas: unas se denominan propiamente «exclusivas» y otras son «compartidas» con el Estado. Esta distinción estatutaria tiene ahora un especial sentido y valor. Anteriormente, diversos estatutos de autonomía atribuían a la Comunidad competencia «exclusiva» pero «sin perjuicio de la competencia estatal conforme al artículo 149.1.18 CE». Esta exclusividad «matizada» llevó, en la práctica, a que el régimen local se articulara, en todos sus aspectos, sobre la técnica de distribución competencial bases (estatales) más desarrollo (autonómico). Es el modelo de la LBRL, no corregido (aunque tampoco impuesto) por la STC 214/1989. En los nuevos estatutos de autonomía ha cambiado de forma trascendente el sistema de distribución de competencias. Ahora sólo una parte de las competencias (pocas) son propiamente «exclusivas» de la Comunidad Autónoma; y en la mayoría de las materias de régimen local las comunidades autónomas disponen de competencia «de desarrollo». El cambio en el sistema no debe entenderse como una pérdida de poder autonómico en materia local, sino como una corrección sobre las desviaciones en el sistema precedente. Ahora, las escasas competencias autonómicas «exclusivas» son propiamente esto, «exclusivas». En ellas, por tanto, *no hay espacio para la regulación básica estatal*; o más precisamente, una eventual regulación básica estatal no sería de aplicación en la Comunidad Autónoma correspondiente.

22. Afirmada la distinción elemental entre competencias «exclusivas» y «compartidas», lo cierto es que el listado de cada tipo de competencias es diferente en cada Estatuto de Autonomía. En Andalucía, son competencias exclusivas, conforme al artículo 60.1 EAA: «a) las relaciones entre las instituciones de la Junta de Andalucía y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Comunidad Autónoma, incluyendo las distintas formas asociativas mancomunales, convencionales y consorciales; b) La determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales, en los ámbitos especificados en el Título III; c) El régimen de los bienes de dominio público, comunales y patrimoniales y las modalidades de prestación de los servicios públicos; d) La determinación de los órganos de gobierno de los entes locales creados por la Junta de Andalucía, el funcionamiento y el régimen de adopción de acuerdos de todos estos órganos y de las relaciones entre ellos; e) El régimen de los órganos complementarios de la organización de los entes locales; f) La regulación del régimen electoral de los entes locales creados por la Junta de Andalucía, con la excepción de los constitucionalmente garantizados». Para Aragón, el artículo 71.5 EAAr califica como competencia exclusiva

autonómica «la determinación de las competencias de los municipios y demás entes locales en las materias de competencias de la Comunidad Autónoma de Aragón; el régimen de los bienes locales y las modalidades de prestación de los servicios públicos locales, así como las relaciones para la cooperación y colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Comunidad Autónoma de Aragón». Según se observa, el listado del Estatuto aragonés es algo más reducido que el andaluz (no hace referencia expresa, por ejemplo, a las «potestades administrativas», ni a los «órganos complementarios» de la organización local). Más claras aún son las diferencias con el nuevo Estatuto balear. Aquí sólo se atribuye competencia autonómica exclusiva en materia de «organización local» (art. 30.45 EAIB); y expresamente se califica como «competencia de desarrollo» todo lo relativo al «régimen local» (art. 31.15 EAIB). Finalmente, el nuevo Estatuto de Castilla y León limita la competencia autonómica exclusiva a «relaciones entre las instituciones de la Comunidad y los entes locales y regulación de los entes locales creados por la Comunidad, en los términos previstos en el presente Estatuto» (art. 70.1.4 EACyL); atribuyendo sólo competencia de desarrollo y ejecutiva en materia de «régimen local» (art. 71.1 EACyL).

23. La situación descrita es reflejo claro del funcionamiento real del «principio dispositivo» en nuestro sistema constitucional²¹. Y tiene como mayor inconveniente práctico la *diferente aplicación de la legislación básica estatal en cada Comunidad Autónoma*. Con los nuevos estatutos de autonomía, el Estado podrá seguir regulando el régimen local con la extensión e intensidad con que lo viene haciendo hasta ahora. Pero no toda su regulación (válidamente básica) será aplicable en todas las comunidades autónomas. Así, por ejemplo, el régimen de competencias locales, los «órganos complementarios» municipales o las formas de gestión de los servicios públicos locales podrán seguir siendo objeto de regulación básica estatal. Pero esas normas no serán aplicables en Andalucía y Aragón (y sí, en cambio, en Illes Balears o Castilla-León). La situación descrita no es una novedad en nuestro régimen básico local. Pues ya la actual LBRL excluía directamente la aplicación de parte de su articulado en el País Vasco (Disposición Adicional 2.^a) y en Navarra (Disposición Adicional 3.^a). Simplemente, lo que antes era privilegio de algunas comunidades, ahora se generaliza a aquellas otras comunidades que han recibido algunas competencias exclusivas sobre régimen local. Desde el punto de vista de la técnica legislativa, *al Estado le caben ahora dos opciones*: limitar la legislación estatal a unas bases más reducidas que las actuales (que no se refieran ya, por ejemplo, a las competencias locales) y considerar que el resto del régimen local será objeto de «desarrollo» autonómico; o aprobar una legislación básica de régimen local con dos grupos de preceptos: los aplicables a todas las comunidades autónomas, y los

21. Véase E. FOSSAS, *El principio dispositivo en el Estado autonómico*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2007, *in toto*.

que serán aplicables diferenciadamente en las distintas comunidades autónomas, en función de lo que establezca cada Estatuto. El sistema resulta, sin duda, más complejo. Pero no necesariamente inviable. En todo caso, a la espera de una reforma de la legislación básica estatal, es claro que no serán de aplicación en algunas comunidades autónomas aquellos preceptos que hoy se corresponden con títulos competenciales autonómicos (piénsese en la regulación de las mancomunidades: artículo 44 LBRL, en las competencias municipales: artículo 25 LBRL, o en los nuevos órganos necesarios creados por los artículos 128 y ss. LBRL para los «municipios de gran población»).

24. Una mención especial, por su relevancia para la autonomía organizativa local, merece el título competencial exclusivo (para Andalucía) sobre «*órganos complementarios*». Desde luego que esta expresión no se encontraba en los estatutos de autonomía precedentes; aunque sólo fuera porque describían las competencias autonómicas de una manera mucho más escueta («régimen local»). La expresión «órganos complementarios» proviene en realidad de la LBRL cuando, después de precisar que el Alcalde, el Teniente de Alcalde y el Pleno existen en todos los ayuntamientos (art. 20.1 LBRL) establece que «las leyes de las comunidades autónomas sobre el régimen local podrán establecer una organización municipal complementaria...» (art. 20.2 LBRL), y a ello se añade que «los propios municipios, en los reglamentos orgánicos, podrán establecer y regular otros órganos complementarios...» (art. 20.3 LBRL). Estas referencias positivas, en su paso por el control de constitucionalidad (STC 214/1989) determinaron la asunción del par de conceptos «órganos necesarios» (cuya regulación corresponde al Estado) *versus* «órganos complementarios» (de competencia autonómica o local). Pero téngase en cuenta, en todo caso, que la referencia a los «órganos necesarios» o «complementarios» no era propiamente una categoría de distribución de competencias en la Constitución o en los estatutos de autonomía. Era una descripción de la realidad legislativa creada por la LBRL. Por ello mismo, la utilización de la expresión «órganos complementarios» en el nuevo Estatuto para Andalucía (como antes en el de Cataluña) no puede trasladar miméticamente la forma de regulación de la organización local en la LBRL. En otros términos: «órganos complementarios» no pueden ser ya, sin más, los órganos no regulados en la LBRL; «órganos complementarios» es ahora una expresión delimitadora de competencias en los estatutos de autonomía, y por ello debe presentar un contenido normativo propio. Una propuesta interpretativa para la categoría normativa de «órganos complementarios» puede partir de la distinción entre la «forma de gobierno local» y la «organización administrativa» también local. La «forma de gobierno local» se refiere a las formas de articulación de órganos representativos y órganos ejecutivos; y aquí la competencia básica estatal es especialmente intensa: se trata de concretar orgánicamente el principio democrático de municipios y provincias (arts. 140 y 141.1 CE) y el derecho fundamental de representación (art. 23.1 CE). Más allá de la «forma de gobierno» se encuentra la organización administrativa local (justamente complementaria y al servicio de la forma de gobierno general esta-

blecida por el Estado). Éste es, en principio, el contenido propio del título competencial «órganos complementarios» y donde, por tanto, la regulación de cabecera es tarea de las comunidades andaluza y catalana.

2. Innovaciones organizativas en las Leyes autonómicas

25. Durante 2007 han sido escasas las normas organizativas, relativas a las entidades locales, aprobadas por las comunidades autónomas. La última Ley autonómica de régimen local se aprobó justo a las puertas de 2007 (Ley balear 20/2006, de 15 de diciembre, Municipal y de Régimen Local de las Illes Balears). Aunque esta Ley no va a ser objeto aquí de un tratamiento especial²², sí se debe hacer notar su tendencia hacia la «hiperregulación», con frecuencia emulando al ROF y dejando un muy escaso margen para la autorregulación local (en contradicción, por tanto, con la reafirmación de la autonomía local en el nuevo Estatuto de Autonomía de Illes Balears). También en Baleares resulta llamativa la nueva Ley 23/2006, de 20 de diciembre, de Capitalidad de Palma de Mallorca. Se confirma con esta Ley una cierta tendencia, cada vez más clara, hacia la «heterodiferenciación» en el régimen local. Esto es: la necesaria diferenciación en el régimen de los distintos municipios en España se lleva a cabo a través de leyes del Estado (como las leyes especiales del Estado para Barcelona y Madrid, ambas de 2006) o Leyes de comunidades autónomas (como la ya conocida Ley 22/1998, de la Carta Municipal de Barcelona, y ahora la Ley de capitalidad de Palma de Mallorca). En estos casos *se sustituye la autodiferenciación* (esto es, singularización de cada municipio como consecuencia del ejercicio de su poder normativo y de autoorganización) *por la «heterodiferenciación»*. Ciertamente que, mediante estas leyes especiales, los grandes municipios se dotan de algunos instrumentos organizativos adecuados a sus dimensiones; pero, con frecuencia, al mismo tiempo pierden autonomía organizativa²³. Muy significativa es en este sentido la nueva Ley especial de Palma de Mallorca, cuya densidad normativa es tal que hace difícilmente imaginable cuál puede ser el contenido propio de su Reglamento orgánico. En todo caso, el modelo parece en expansión: el nuevo artículo 87 del Estatuto de Autonomía de Aragón anuncia también una Ley de capitalidad para Zaragoza. No se puede inscribir en la misma tendencia, en cambio, la Ley canaria 8/2007, de 13 de abril, del Estatuto de la Capitalidad Compartida de las ciudades de Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife, que contiene una regulación más protocolaria que propiamente organizativa: se limita

22. Véanse algunas explicaciones sobre esta Ley en T. FONT I LLOVET, «Autonomía local y estatutos: un compromiso», en *Anuario del Gobierno Local* 2006, Fundación Democracia y Gobierno Local e Institut de Dret Public, Barcelona, 2007, pp. 13 y ss. (p. 25).

23. F. VELASCO, «Ley especial de Barcelona y Derecho local», en T. FONT I LLOVET y R. JIMÉNEZ ASENSIO, *La «carta municipal» de Barcelona. Diez estudios*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2007, pp. 21 y ss.

a crear un «Consejo de Capitalidad», como órgano consultivo autonómico (art. 5), y a disponer algo tan ajurídico como que los «Ayuntamientos de las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife deben promover que sus respectivas ciudades sean sedes de instituciones europeas e internacionales» (sic).

26. Ya más arriba se aludió a las previsiones de «consejos de gobiernos locales» en algunos de los nuevos estatutos de autonomía. Hasta ahora, sólo la Ley andaluza 20/2007, de 17 de diciembre, por la que se crea el Consejo Andaluz de Concertación Local, ha desarrollado esas previsiones estatutarias. Y la opción normativa seguida ha venido a desvanecer cualquier ilusión de participación efectiva de las entidades locales en el gobierno autonómico. El «Consejo de Concertación Local» es, como deja claro la Disposición Adicional 1.^a de la Ley andaluza, el sucesor natural de otros previos órganos consultivos «locales» que se mostraron claramente ineficaces hasta hoy; hablo del Consejo Andaluz de Municipios y del Consejo Andaluz de Provincias. Y ninguna razón hay para pensar que no ocurrirá lo mismo con el nuevo Consejo. Tal y como está regulado el Consejo andaluz, se trata de un órgano propio de la Junta de Andalucía (art. 2.1) y la propia Junta de Andalucía mantiene siempre el control político sobre dicho órgano. Aunque el artículo 5.1 de la Ley habla de composición paritaria (Junta de Andalucía y entidades locales) lo cierto es que en última instancia, en caso de empate, existe voto de calidad del Presidente en el pleno del Consejo (que es siempre un consejero de la Junta de Andalucía: artículo 11 de la Ley). Paridad sí, pero a favor de la Junta. Por lo demás, el Consejo sólo tiene atribuidas funciones asesoras o consultivas en sentido estricto. Expresamente dice el artículo 2.2 de la Ley andaluza que sus dictámenes no son vinculantes. De esta forma, el Consejo andaluz no dispone de facultad alguna para objetar o condicionar la tramitación o aprobación de normas o proyectos autonómicos disconformes con la autonomía local. Con este diseño institucional, pocas pueden ser las contribuciones de este consejo andaluz «de concertación local» al cumplimiento pleno del mandato de autonomía local recogido tanto en la Constitución como en el propio Estatuto de Autonomía de Andalucía.

3. Competencias locales

27. Durante 2007 se han aprobado normas autonómicas sectoriales (con relevancia para las entidades locales) en tres materias fundamentales: *servicios sociales; coordinación de policías locales; y medio ambiente urbano*. Desde el punto de vista competencial local, estas leyes no han traído grandes innovaciones: sólo atribuyen competencias a los municipios, nunca a las provincias y sólo en casos muy contados a las comarcas (donde las hay). Dependiendo de las materias, las competencias locales (municipales) son más o menos cuantiosas. Pero llama la atención que, en todo caso, las competencias son de escasa calidad. El poder decisorio real resulta normalmente muy constreñido, al punto de que en muchas ocasiones los ayuntamientos son meros ejecutores materiales de las

decisiones autonómicas (normativas o ejecutivas). La forma de regulación de las competencias locales se aproxima más al modelo de «administración indirecta» que al de «entidades locales autónomas». En consecuencia, también para 2007 se puede verificar aquí el fracaso del actual sistema de atribución de competencias locales (por medio de las leyes sectoriales)²⁴. Hecha esta afirmación general, a continuación se van tipificar las distintas formas a través de las cuales se produce el vaciamiento efectivo del poder decisorio local.

28. Hay casos, en primer lugar, en que las leyes autonómicas *omiten toda mención o atribución funcional* a las entidades locales. Materias como los servicios sociales se regulan, en ocasiones, sin mención alguna a los municipios o las provincias. Es el caso del Decreto valenciano 171/2007, de 28 de septiembre, por el que se establece el procedimiento para reconocer derecho a las prestaciones del sistema valenciano para las personas dependientes. Algo similar ocurre con el control de la edificación en la Ley riojana 2/2007, de 1 de marzo, de Vivienda.

29. Con frecuencia, las leyes autonómicas atribuyen *competencias «incompletas»* a los municipios. De diversas formas:

a) Unas veces, *hiperregulando la actividad administrativa local*, y con ello cerrando los ámbitos de opción autónoma para los municipios. Veamos varios ejemplos: primero, la Ley Foral 1/2007, de 14 de febrero, de modificación de la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local, cuyos nuevos artículos 225 y siguientes contienen una regulación muy pormenorizada y singular para la contratación local; segundo ejemplo, la Ley balear 1/2007, de 16 de marzo, contra la contaminación acústica, que no sólo regula con detalle las zonificaciones acústicas sino que incluso remite al Gobierno balear la fijación reglamentaria de los «criterios para la delimitación de los distintos tipos de áreas acústicas» (art. 17.1); tercer ejemplo, en materia policial, la Ley gallega 4/2007, de 20 de abril, y la Ley asturiana 2/2007, de 23 de marzo, que contienen una muy densa regulación organizativa y funcional (incluyendo el sistema retributivo completo); más allá va aún el Decreto andaluz 250/2007, de 25 de septiembre, por el que se establece la uniformidad de las policías locales (y donde se define y regula el uniforme único, prenda a prenda).

b) En otras ocasiones el vaciamiento funcional se hace *desagregando de la competencia municipal alguna función relevante*, que queda de esta forma reservada a la Administración autonómica. Así, la potestad sancionadora, respecto de la inspección periódica de edificaciones, en la Ley riojana 2/2007, de 1 de marzo, de Vivienda.

24. L. PAREJO, «Una visión sobre el gobierno local», en *Anuario del Gobierno Local* 2004, Fundación Democracia y Gobierno Local e Institut de Dret Public, Barcelona, 2005, pp. 55 y ss. (p. 68).

c) Otras veces se prevén *informes vinculantes* sobre el ejercicio de las competencias municipales, lo que limita netamente el margen de decisión autónoma municipal. Así ocurre en la Ley Foral 3/2007, de 21 de febrero, que da nueva redacción al artículo 6 de la Ley Foral 13/1990, de 13 de diciembre, de Protección y Desarrollo del Patrimonio Forestal de Navarra: «Toda aquella normativa de carácter local o foral que tenga repercusión directa sobre las materias reguladas en la presente Ley Foral deberá ser informada previamente, con carácter *vinculante y preceptivo*, por la Administración forestal». Otro ejemplo lo ofrece la Ley cántabra 1/2007, de 1 de marzo, de Protección Civil y Gestión de Emergencias, donde se prevé que los «planes municipales de autoprotección» sean informados de forma vinculante por la Comisión de Protección Civil de Cantabria [art. 42.2.c)].

30. En todos estos casos no cabe dudar de la existencia de competencias municipales. Se trata, sí, de competencias «propias» conforme al criterio del artículo 7.1 LBRL. Pero se ejercen con un margen reducido de autonomía decisoria. Y es que quizá el debate no esté ya, como hasta hoy²⁵, en el carácter «propio» o «delegado» de las competencias, sino en el grado real de poder o autonomía que contienen. Parecería que los controles autonómicos de legalidad y oportunidad, prohibidos por los artículos 65 y ss. de la LBRL (en relación con las competencias locales «propias») hubieran reaparecido en una forma más sutil: troceando la competencia local, haciendo su ejercicio «bifásico», «compartido» o «vinculado».

31. También se comprueba la *sustitución de las competencias municipales propias por imprecisas «participaciones»* en la actividad de las Administraciones autonómicas. Unas veces esas participaciones son *orgánicas*. Así, se incluye a los ayuntamientos en consejos o entidades junto con órganos autonómicos y otras «entidades sociales» donde se diluye la relevancia constitucional de los municipios. En Cantabria, la Ley 2/2007, de 27 de marzo, de Derechos y Servicios Sociales crea un «Consejo Asesor de Servicios Sociales» en el cual, junto a seis vocales designados por la Administración autonómica se encuentran tres vocales «en representación de los Ayuntamientos, designados por la Federación de Municipios de Cantabria, de los cuales dos asistirán en representación de los municipios de población mayor a 10.000 habitantes, y uno en representación de los municipios de menos de 10.000 habitantes»; y junto a estos también hay dos vocales en representación de sindicatos y otros cuatro vocales representativos de organizaciones sociales. También la Ley cántabra 3/2007, de 4 de abril, de Pesca en Aguas Continentales crea un «Consejo Regional de Pesca Continental», órgano asesor autonómico, del que forman parte entre otros (como las Universidades cántabras) la Fed-

25. L. ORTEGA, «Las competencias como paradigma de la autonomía local», en *Justicia Administrativa*, 1 (2000), pp. 34 y ss.

ración Cántabra de Municipios (art. 6.3). Otras veces la participación es *procedimental o funcional*: se prevé la participación de los ayuntamientos en los procedimientos para la adopción de decisiones autonómicas que inciden sobre el interés local. Pero con frecuencia esa «participación» no es más que una audiencia, como la de cualquier particular o entidad representativa de intereses colectivos. Así ocurre, por ejemplo, en la Ley Foral 5/2007, de 23 de marzo, de Carreteras de Navarra: sólo después de un alto nivel de elaboración del Plan Director de Carreteras, del Gobierno navarro, se abre un plazo de «audiencia a las entidades locales y a los agentes y entidades sociales más relacionadas con el mismo». Esto es, para la planificación de las carreteras regionales tanto cuentan las entidades locales como los «agentes sociales». De esta forma, de nuevo, se desvanece la posición constitucional y estatutaria de los municipios.

32. Una forma creciente de vaciamiento competencial se muestra en la *creación de «sistemas» o «redes» para la gestión de diversas tareas públicas*. Esto se da frecuentemente en los servicios sociales, sobre todo con las nuevas exigencias propias de la Ley de Dependencia (Ley 39/2006, de 14 de diciembre, de Promoción de la Autonomía Personal y de Atención a las Personas en Situación de Dependencia). En estos casos, a los ayuntamientos les corresponde una función puramente instrumental en el «sistema»: unas veces son, simplemente, los receptores materiales de las solicitudes de atención social (por ejemplo, en la Ley valenciana 9/2007, de 12 de marzo, de Renta Garantizada de Ciudadanía, el Ayuntamiento actúa como órgano «de inicio de la tramitación del expediente» [art. 8]). Otras veces son los agentes para la ejecución material de las prestaciones (así, en el art. 48.1 de la Ley cántabra 2/2007, de 27 de marzo, de Derechos y Servicios Sociales). Pero en todo caso los ayuntamientos quedan fuera de las decisiones sobre derechos sociales (a quiénes, y en qué cantidad o intensidad). Esa función queda reservada, en todas las normas analizadas, a las Administraciones autonómicas. Otro ejemplo de «sistema», esta vez en el Derecho canario, es el denominado «Sistema Canario de Seguridad», dispuesto por la Ley 9/2007, de 13 de abril, y que integra a los servicios de seguridad y emergencias de las policías locales (obviamente, bajo dirección autonómica). También la Ley castellano-leonesa 4/2007, de 26 de marzo, de Protección Ciudadana de Castilla y León, integra a los ayuntamientos en el denominado «Sistema de Protección Ciudadana». En Navarra, la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de Policías de Navarra integra en una única categoría los «Cuerpos de Policía de Navarra», y los regula de modo uniforme en sus aspectos organizativos y funcionariales. Un aspecto relevante de estos «sistemas» es su financiación, normalmente por medio de convenios (así, artículo 40 de la Ley canaria 9/2007). De esta manera se asegura la fidelidad de los ayuntamientos al «sistema», pues fuera de él no podrían prestar servicios cualificados y demandados por los ciudadanos. La integración de los municipios en «sistemas» de gestión supralocal, por su gran potencial, se nos presenta como la nueva forma típica de vaciamiento funcional de este decenio. Lo que en los años noventa del siglo pasado fue el vaciamiento competencial por medio de

privatizaciones²⁶, en este inicio de siglo parece ser la integración de los municipios en «sistemas supralocales».

33. Y ya por último, en algún caso se observa una nueva forma de *vaciamiento funcional de las provincias*. Se trata de órganos autonómicos en los que se integran diversos municipios —normalmente pequeños— y a los que cada municipio integrado traslada el ejercicio de competencias propias. Por supuesto que en los órganos de dirección del órgano autonómico los municipios disfrutan de una presencia minoritaria o simplemente están representados en su conjunto por vocales de las federaciones regionales de municipios. Un ejemplo de lo dicho está en el Decreto gallego 213/2007, de 31 de octubre, por el que se aprueban los Estatutos de la Agencia de Protección de la Legalidad Urbanística (órgano de la Xunta de Galicia). A esta agencia se adhieren voluntariamente los municipios que, por insuficiencia de medios técnicos, no pueden ejercer correctamente sus competencias sobre disciplina urbanística (art. 9). Aunque en el Consejo ejecutivo de la Agencia hay participación de los municipios adheridos, ésta es siempre minoritaria (art. 14). Como se ve, en estos casos la insuficiente capacidad de gestión municipal no se solventa mediante la actuación cooperativa de la provincia —como establece el artículo 36 LBRL— sino con la intervención de un órgano administrativo de la Xunta. Esta elevación de la gestión competencial al nivel autonómico puede tener sentido cuando se trata de actuaciones administrativas no gestionables por las provincias (como las tareas de policía local, conforme a la Ley gallega 8/2007, de 13 de junio, de Policía de Galicia), pero resulta extravagante cuando se trata de actividades técnicas gestionables por las provincias.

VI. AUTONOMÍA LOCAL EN LA COMUNIDAD DE MADRID

34. La autonomía municipal en la Comunidad de Madrid está condicionada por la *singular estructura territorial, demográfica y económica* de esta Comunidad. Conviven aquí municipios muy diversos. Los 6.081.689 habitantes de la Comunidad se distribuyen de una manera muy diferenciada entre los 179 municipios madrileños: La ciudad de Madrid cuenta con 3.132.463 habitantes; y el resto de la población madrileña se distribuye entre grandes y pequeños municipios, desde Móstoles (206.301 habitantes) hasta Madarcos (41 habitantes). La renta disponible en algunas poblaciones, como Pozuelo, dobla a la de otras, como Prádena del Rincón²⁷. Según este mapa demográfico y económico, en la Comunidad de Madrid conviven municipios con gran potencial económico, organizativo, financiero y técnico, que hacen factible un alto nivel de

26. J-CH. PIELOW, «Las estructuras del gobierno local en un marco federal: la asimetría y las singularidades», *Anuario del Gobierno Local*, 1999-2000, pp. 95-120 (p.102).

27. <http://www.madrid.org/iestadis> (última consulta: 17 de marzo de 2008).

autogobierno municipal real (es el caso de Madrid), y municipios de difícil viabilidad económica y administrativa, donde la autonomía local carece de un sustento real. Esta aguda diversidad municipal es determinante para comprender la actuación de la Comunidad de Madrid en relación con sus municipios. En relación con la ciudad de Madrid la actividad autonómica es muy limitada. Se constriñe a la función legislativa (general para todos los municipios madrileños), al ejercicio de algunas funciones de control (como en lo referente a patrimonio histórico, a ciertas modificaciones y revisiones del planeamiento urbanístico, o a controles ambientales de planes y programas) y a la cooperación en algunos servicios de especial complejidad (como el abastecimiento de agua y el saneamiento, donde la Comunidad precisa de la red del Ayuntamiento de Madrid para asegurar los servicios a otros municipios). En los municipios pequeños, especialmente los de la «sierra norte», la Comunidad de Madrid cumple algunas de las funciones propias de las Diputaciones provinciales; esto es, la asistencia y cooperación con los municipios. Aunque la falta de legitimación democrática *local* da un sentido singular a esas funciones formalmente asistenciales de la Comunidad: se convierten en un instrumento de acción política autonómica. De esta manera, y de forma destacada, el Plan Regional de Inversiones de la Comunidad de Madrid (PRISMA) no es un plan local (formado a partir de los intereses local concertados en la Diputación provincial) sino una estrategia regional de inversiones, con las prioridades, objetivos y régimen jurídico decididos por la Comunidad, y donde los ayuntamientos sólo son solicitantes o proponentes de actuaciones.

35. A lo largo de 2007, el estado de la autonomía local en la Comunidad de Madrid no presenta alteraciones estructurales respecto de los años precedentes. El *desarrollo del «pacto local»*, consistente en el traslado de competencias autonómicas a los municipios, sigue paralizado desde la aprobación de la Ley madrileña 3/2003, del Pacto Local. La «comisión del pacto local», formalmente operativa a lo largo de 2007, carece del apoyo político necesario para culminar sus actuaciones. En lo que hace a la *autonomía organizativa municipal*, la Ley madrileña 3/2007, de 26 de julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid, incluyó dos normas limitativas: la reserva de la denominación «consejero» para los miembros del Gobierno de la Comunidad de Madrid (art. 1); y, en la misma línea, la prohibición de que los reglamentos orgánicos incluyan nombres para los órganos municipales «que lleven a confusión con los utilizados por otras Administraciones públicas» (art. 8). Estas normas cobraban sentido ante la propuesta inicial del Alcalde de Madrid de que los miembros de la Junta de Gobierno se denominaran precisamente «consejeros». Desde la perspectiva del principio de «buena administración», que exige la clara reconocibilidad ciudadana de qué autoridad pública hace cada cosa, la denominación «consejero» para el Ayuntamiento de Madrid no era óptima, pues introducía confusión con los «consejeros» autonómicos; aunque esta objeción se podía salvar con la expresión «consejero municipal». En todo caso, si la prohi-

bición de la Ley madrileña 3/2007 estaba dirigida directamente hacia el Ayuntamiento de Madrid, lo cierto es que la peculiar ordenación jurídico-organizativa de Madrid impide este efecto. La Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid (LCREM), regula de forma especial la organización básica de la ciudad de Madrid. Y lo hace de conformidad con el propio artículo 6 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, que expresamente prevé una Ley singular del Estado para la ciudad de Madrid. De esta manera, gracias a la propia autorrestricción autonómica (art. 6 EAM) la regulación básica estatal de la Ley 22/2006 (especial para la ciudad de Madrid) adquiere una extensión e intensidad singulares. En concreto: impide la aplicación, a la ciudad de Madrid, de toda Ley organizativa de la Comunidad que la contradiga. Y esto es justamente lo que ocurre con los artículos 1 y 8 de la Ley madrileña 3/2007. El artículo 16.2 LCREM no establece ninguna denominación específica para los miembros de la Junta de Gobierno de la ciudad de Madrid. Se refiere, simplemente, a los «miembros» de la Junta. Este precepto, interpretado a la luz del principio de autoorganización (art. 137 CE y art. 6.1 de la CEAL), viene a establecer que el poder de denominación de aquellos «miembros» forma parte del poder organizativo del Ayuntamiento de Madrid. Y por lo mismo, la reserva de denominación contenida en la Ley madrileña 3/2007 contradice aquella regulación básica estatal. Tratándose de dos leyes con distinto ámbito de aplicación material, la contradicción no conduce a un juicio de invalidez, sino de inaplicabilidad. La supremacía constitucional de las leyes básicas no impide, en este caso, que la Ley madrileña se aplique a otros municipios de la Comunidad de Madrid. La superior posición de la LCREM –con la concreta extensión que le permite el artículo 6 EAM– se satisface suficientemente con la inaplicabilidad –en la ciudad de Madrid– de la reserva de denominación de la Ley 3/2007. En suma: el término «consejero» no está excluido del poder de denominación del Ayuntamiento de Madrid.

36. Sigue estable, a lo largo de 2007, el sistema de financiación de inversiones previsto en los artículos 128 y 129 de la Ley madrileña 2/2003, de 11 de marzo, de Administración local de la Comunidad de Madrid, conocido como plan «PRISMA». Las aportaciones de este plan, en cifras absolutas, son muy significativas. Se trata de 300.000.000 € en 2007. Incluso para municipios grandes, como Alcobendas, supone un ingreso relevante (siendo el presupuesto municipal de 238.000.000 €, las aportaciones del PRISMA ascendían a 7.200.000 €). El Decreto madrileño 73/2005, de 28 de julio, que aprobó el «PRISMA 2005-2007», deja claro en su propio preámbulo la dimensión no meramente asistencial del programa: «(...) La Comunidad de Madrid no se ciñe al cumplimiento de la obligación descrita [asegurar la prestación de los servicios municipales] sino que orienta su acción de gobierno a la consecución de otros objetivos (...)». El hecho de que el Decreto madrileño 73/2005 fije criterios objetivos para la selección de los proyectos financiables (encuesta de infraestructuras y equipamientos, renta, niveles de desempleo...) no puede ocultar que,

en última instancia, es una entidad no local (la Comunidad de Madrid) quien decide en qué y cuánto se invierte. Así, las «tres líneas de inversión» a las que se refiere el artículo 2.2 del Decreto madrileño 73/2005 (infraestructuras, equipamientos y zonas verdes), la inclusión muy limitada de recursos para «gasto corriente» (art. 11 del Decreto) y la posible inclusión de actuaciones supramunicipales (art. 10 del Decreto) son opciones políticas muy relevantes para los municipios, y todas ellas se adoptan por la Comunidad de Madrid. Piénsese, por ejemplo, en que la preferencia dada a las inversiones en infraestructuras hace recaer sobre el presupuesto municipal el coste de mantenimiento de los servicios para los que sirven aquellas infraestructuras. Y más simplemente: los ayuntamientos carecen de opción, en el marco del PRISMA, para favorecer determinadas políticas (como la calidad total de los servicios, o la gestión sostenible) en lugar de incrementar sus equipamientos e inversiones de capital. En consecuencia, con independencia de los beneficios sociales que sin duda proporciona el PRISMA, lo cierto es que este plan actúa *en paralelo y sin miramiento a la autonomía municipal*.

37. Las mayores novedades normativas en la Comunidad de Madrid, siempre desde la perspectiva de la autonomía local, se han producido en materia de *urbanismo*. Dos leyes han introducido modificaciones de calado en la vigente Ley madrileña 9/2001, de 17 de julio, de Suelo. Son las leyes 3/2007, de 26 de julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid; y la posterior Ley 7/2007, de 21 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas. Como vamos a ver, y aunque parezca paradójico, estas leyes siguen líneas opuestas. La primera, la Ley 3/2007, impone severos límites al poder urbanístico municipal. En cambio, la Ley 7/2007 amplía algunas posibilidades de uso del suelo. Como digo, en general, la Ley madrileña 3/2007 impone nuevos límites al poder urbanístico municipal. Bien porque suprime algunas opciones de ejecución urbanística hasta ahora existentes y disponibles para los ayuntamientos (agentes urbanizadores), bien porque condiciona la aprobación municipal de avances de planeamiento a previos informes de ordenación del territorio de la Comunidad de Madrid. Con independencia del juicio de legitimidad constitucional que merezca cada una de estas normas, todas tienen en común que llevan la autonomía municipal hacia abajo, no hacia arriba. Tratándose de una Ley en materia de competencia exclusiva autonómica, los únicos parámetros jurídicos de valoración serían la Carta Europea de la Autonomía Local, de 1985, y la garantía constitucional de autonomía municipal (arts. 137 y 140). Centrándonos en esta última garantía de la autonomía, la constitucional, hay que empezar por reconocer que no todo recorte en el poder municipal es, por sí, una infracción de la Constitución. La Ley madrileña puede configurar la autonomía municipal con más o menos amplitud, siempre que no se infrinja el «contenido esencial» de esa autonomía. Dicho esto, al menos una disposición de la Ley madrileña 3/2007, muy relevante para la autonomía municipal, ofrece dudas sobre su conformidad con la garantía constitu-

cional de autonomía local. Se trata del *sometimiento de los avances de planeamiento municipal a previa autorización autonómica*.

38. Conforme al artículo 10.2 de la Ley madrileña 3/2007, que modifica el artículo 56 de la Ley 9/2001, del Suelo de la Comunidad de Madrid, la aprobación municipal de los «avances» de nuevos planes generales y planes de sectorización (incluidas las revisiones y las modificaciones cualificadas) necesita de previo «Informe de Impacto Territorial» por parte del «Consejo de Gobierno» (sic) de la Comunidad de Madrid. El informe es, además de preceptivo, vinculante. La Comunidad dispone de seis meses para la emisión del informe, y en caso de silencio se presume negativo. O sea, que si la Comunidad no evacua el informe en seis meses el Ayuntamiento no puede aprobar el avance del nuevo plan, y con ello queda bloqueado el poder de ordenación urbanística municipal. Hasta ahora, el grueso de la jurisprudencia constitucional sobre autonomía municipal se ha centrado, precisamente, en el urbanismo. El Tribunal Constitucional ha declarado en varias ocasiones²⁸ que el urbanismo es el núcleo central de la autonomía municipal. Ello no impide, claro es, el ejercicio de la competencia legislativa exclusiva sobre urbanismo que el Estatuto de Autonomía asigna a la Comunidad de Madrid (art. 26.1.4). Pero sí impide que la legislación sobre urbanismo vacíe de contenido la autonomía urbanística municipal. En especial, en relación con la planificación urbanística, el Tribunal Constitucional ya ha declarado en varias ocasiones que *la autonomía que garantiza la Constitución se proyecta con especial intensidad sobre la fase inicial de formulación y aprobación del planeamiento urbanístico*²⁹. De manera que el poder urbanístico autonómico ha de limitarse a controles por razones de interés supralocal o controles de estricta legalidad. Con esta garantía se pretende asegurar que el modelo urbanístico de cada ciudad o pueblo sea propiamente de cada municipio, y que sobre ese modelo las administraciones autonómicas sólo puedan intervenir con correcciones singulares, fundamentalmente en la fase de aprobación definitiva del planeamiento general. Esto, que está dicho para garantizar la iniciativa de nuevo planeamiento por parte de los ayuntamientos, tanto más se puede predicar de la fase de formulación incluso anterior a la aprobación inicial, como es el «avance» del plan. Pues bien, visto cuál es el estado de la jurisprudencia constitucional, se puede sostener que el artículo 10 de la Ley madrileña 3/2007 entra en el umbral de lo constitucionalmente reservado a los municipios.

a) Como ya he dicho, el artículo 10 de la Ley madrileña 3/2007 impone la su-
misión del «avance» municipal del planeamiento a un «informe de impacto territorial»
de la Comunidad de Madrid. Es admisible, en términos de constitucionalidad, que la

28. Por ejemplo, SSTC 40/1998, FJ 39; 159/2001, FJ 4; 240/2006, FJ 6.

29. SSTC 159/2001, FJ 12; 51/2004, FJ 9; 240/2006, FJ 10.

competencia urbanística municipal (atribuida, no se olvide, por la propia Ley autonómica) quede condicionada o constreñida en determinados aspectos. Pero tal y como ha señalado el Tribunal Constitucional, debe haber razones específicas de interés supralocal (autonómico), o razones de legalidad, para que ese condicionamiento sea constitucionalmente legítimo. Cabe, en este sentido, y como también resulta de la jurisprudencia constitucional, que por razones de ordenación del territorio (interés regional) se paralice la tramitación de planes urbanísticos municipales. Ahora bien, esta posible restricción de la autonomía urbanística municipal también está sometida a límites. Los criterios de ordenación del territorio han de ser —aunque esto parezca una obviedad— propiamente criterios regionales; *no se trata de criterios autonómicos de ordenación territorial para un municipio concreto*, sino criterios de estrategia territorial proyectables sobre el planeamiento de distintos municipios. Esto obliga a considerar que el artículo 10 de la Ley 3/2007 sólo será eficaz cuando la Comunidad Autónoma disponga de criterios de ordenación del territorio a los que se deban adecuar los avances de planeamiento. El orden lógico y cronológico es, por tanto, la *previa aprobación y publicación de los criterios de estrategia territorial regional* y, seguidamente, la adecuación del planeamiento municipal a esa estrategia. A falta de una estrategia territorial previa, el «informe de incidencia territorial» deja de ser un instrumento de ordenación regional del territorio y pasa a ser una fiscalización «ad casum» y discrecional de la competencia urbanística municipal. Un resultado como el descrito sería incompatible con la garantía constitucional de autonomía urbanística municipal, tal y como resulta hoy garantizada en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Por lo mismo, en este punto es necesario proponer una interpretación de la nueva Ley madrileña que resulte conforme con la Constitución: el «informe de incidencia territorial», previo a la aprobación municipal del «avance» de nuevo plan municipal, sólo será preceptivo y vinculante en la medida en que concrete la «estrategia territorial» previamente aprobada y publicada por la Comunidad de Madrid; en otro caso, el «informe de incidencia territorial» actuaría como un instrumento sorpresivo y discrecional de incidencia autonómica sobre la formulación inicial del planeamiento urbanístico.

b) Además, el artículo 10.3 de la Ley 3/2007 establece que la no emisión del «informe de incidencia territorial» por la Comunidad de Madrid, en el plazo de seis meses, comportará los efectos propios del silencio negativo. Aquí resulta más complicado ofrecer una interpretación del precepto conforme con la garantía constitucional de autonomía local. Como ya se he dicho, la Comunidad puede condicionar, con criterios territoriales regionales, el contenido del planeamiento urbanístico. O sea: puede hacer prevalecer criterios territoriales (regionales) sobre criterios urbanísticos (municipales). Pero lo que no puede hacer es impedir —sin criterio sectorial alguno— la elaboración del planeamiento municipal. Esta opción sería abiertamente contraria a la garantía constitucional de autonomía municipal. Pues bien, hablar de silencio negativo —en la emisión del «informe de incidencia territorial»— es tanto como denegar sin más, sin razón sectorial específica y motivada. *El silencio, por definición, no expresa criterio*

alguno, ni territorial ni de nada. El silencio es sólo eso, silencio. No existe el silencio razonado o motivado; eso ya no es silencio. Por eso, el silencio negativo es un instrumento muy cualificado de poder, porque es capaz de negar sin razón. Y por lo mismo, es un instrumento inadecuado para articular las relaciones jurídico-públicas entre dos entidades territoriales dotadas de autonomía constitucional: los municipios, de un lado, y las comunidades autónomas, de otro lado.

39. Distinto es el efecto del artículo 10 de la Ley madrileña 7/2007, de 21 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas, sobre la autonomía urbanística municipal. En este caso, las modificaciones introducidas en la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid están orientadas a autorizar ciertos usos (hasta ahora prohibidos) en el suelo urbanizable no sectorizado y en el no urbanizable de especial protección (nuevos arts. 26.3 y 29.2 de la Ley del Suelo). También, en el nuevo artículo 57.f) de la Ley del Suelo se prevé una flexibilización de las modificaciones de planeamiento, cuando éstas no sean «sustanciales». Las dos disposiciones destacadas aumentan la autonomía urbanística de los municipios madrileños.

40. Para los ayuntamientos madrileños también resulta de interés el Acuerdo del Gobierno de Madrid, de 18 de octubre de 2007, por el que se aprueba la «Estrategia de Residuos de la Comunidad de Madrid» y, como parte integrante de ésta, el «Plan de Residuos Urbanos (2006-2016)». En la «Estrategia de Residuos» se parte de la premisa de que la gestión y el transporte de los residuos urbanos es competencia municipal, conforme al artículo 26.1 LBRL y las leyes de residuos del Estado (Ley 10/1998, de 21 de abril) y de la Comunidad de Madrid (Ley 5/2003, de 20 de marzo)³⁰. Pero también se constata que en gran parte de los municipios madrileños (con exclusión de Madrid, Arganda y Rivas-Vaciamadrid) la Administración autonómica viene prestando una parte importante de los servicios de residuos. La «Estrategia de Residuos» opta por poner fin a esta situación y que, por tanto, sean *los municipios quienes presten directamente todos los servicios que les atribuyen las leyes*. Dada la escala de este tipo de servicios, la «Estrategia de Residuos» fomenta la *constitución de mancomunidades* de servicios municipales, con posibles ayudas económicas de la Comunidad de Madrid. Desde la perspectiva de la autonomía local son destacables ahora tres datos. El primero, la correcta identificación de las competencias sobre residuos (recogida y transporte) en el ámbito municipal. Segundo, la necesidad de una entidad local supramunicipal (como la mancomunidad) para la gestión de servicios complejos y costosos, como los de residuos. Y tercero, la posición de los municipios madrileños (y de sus mancomunidades) como «administración indirecta» de la Comunidad: el «Plan de

30. Véase J. ORTEGA BERNARDO, *Estado, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales ante la gestión de los residuos urbanos*, Marcial Pons, Madrid-Barcelona, 2003, pp. 161 y ss.

Residuos Urbanos» contiene una programación completa y detallada de las actuaciones municipales, sin margen de opción política para cada entidad local. De esta manera, los municipios no asumen propiamente las competencias sobre residuos sino, simplemente, la gestión material de los servicios, con propio presupuesto y conforme a los objetivos y procedimientos planificados por la Comunidad de Madrid. Estamos, de nuevo, ante competencias municipales con escaso poder decisorio.

VII. EJERCICIO DE LA AUTONOMÍA POR LOS AYUNTAMIENTOS MADRILEÑOS

41. Seleccionando las ordenanzas municipales como un indicador de autonomía local, se puede observar, con los datos de 2007, que los ayuntamientos madrileños disfrutan de una autonomía de baja calidad: De un lado, aprueban pocas ordenanzas; y de otro lado, las materias en las que dictan ordenanzas son de carácter muy localista, para el arreglo de asuntos menores incluso desde la perspectiva municipal.

a) En primer lugar, descontadas las ordenanzas fiscales y las de creación de ficheros de datos personales, el conjunto de los 179 municipios madrileños únicamente ha aprobado 163 ordenanzas o reglamentos a lo largo de 2007. Es más, una buena parte de los municipios madrileños, más de la mitad, sólo ha aprobado ordenanzas fiscales durante 2007. Entre los ayuntamientos más activos (por número de ordenanzas y reglamentos municipales no fiscales aprobados) se cuentan: Alcalá de Henares (5); Villanueva del Pardillo (4); Rivas-Vaciamadrid (4); Fuenlabrada (3), El Escorial (3); Quijorna (3); Collado Villalba (3) y Alcobendas (3). En número de ordenanzas no destaca, paradójicamente, el Ayuntamiento de Madrid. En este caso, se observa un notable aumento de las normas organizativas (17), resultado directo de la nueva Ley 22/2006, de Capitalidad, pero sólo se contabilizan tres ordenanzas o reglamentos municipales sustantivos. Llama la atención, también, que grandes municipios como Getafe, Móstoles, Parla o Pinto apenas si han aprobado una ordenanza a lo largo del año. Sería fácilmente explicable la ausencia de ordenanzas municipales en los ayuntamientos pequeños; pero resulta paradójica la escasa actividad normativa de los municipios medianos y grandes. En todo caso, a la vista de estos datos se debe afirmar que el número de ordenanzas y reglamentos municipales no está en función de las dimensiones y recursos de los ayuntamientos. Y aunque lo fragmentario de la información dificulta la formulación de conclusiones generales, sí parece sostenible que el grado de regulación supralocal en muchas materias (normalmente, las más relevantes) hace superflua la regulación propiamente municipal. Los ayuntamientos actúan, en una buena parte de sus materias competenciales, como «Administración indirecta» de la Comunidad de Madrid. Desde esta perspectiva, el margen de autonomía municipal real sería escaso, no justificaría una regulación local de desarrollo o complementaria, y se ex-

presaría preferentemente a través del presupuesto anual, de normas organizativas, del contenido de las concesiones administrativas, de eventuales modificaciones parciales de planes urbanísticos, de planes y programas de actuación administrativa, y de otros actos administrativos coyunturales con alto contenido discrecional.

b) De otro lado, las ordenanzas efectivamente aprobadas a lo largo de 2007 presentan un *alcance muy localista* y se encuentran muy estrechamente *vinculadas a los servicios obligatorios* municipales conforme al artículo 26 LBRL. Por número de ordenanzas o reglamentos, destacan las de tráfico o movilidad (6), sobre zonas verdes y espacios públicos (4), nuevos reglamentos orgánicos (3), auto-taxis (3) y limpieza viaria (3). El listado se completa con temas muy diversos: energía solar térmica (2), participación ciudadana (2), contaminación acústica (2), utilización de instalaciones deportivas (2), servicio de centros de día de mayores (2), limpieza y vallado de solares (2), subvenciones (2), honores y distinciones (2), retirada de vehículos abandonados (1), pago telemático (1), funcionamiento de mancomunidad (1), licencia de primera ocupación de edificios (1), terrazas-veladores (1), tramitación de reclamaciones económico-administrativas (1), biblioteca municipal (1), publicidad exterior (1), servicio funerario municipal (1), protección ambiental (1), vados (1), convivencia ciudadana (1), edificaciones (1), espectáculos circenses (1), mobiliario urbano (1), mercados (1), préstamo municipal de bicicletas (1), voluntariado de protección civil (1), consorcio administrativo para el uso de software libre (1), actividades privadas de hospedaje (1), bolsa de trabajo (1), archivo municipal (1), casa de asociaciones (1), consumo (1), uso eficiente del agua (1), actividades culturales (1), venta ambulante (1), ferias y casetas (1), aparcamiento en suelo urbano consolidado (1), universidad popular municipal (1), tenencia de animales peligrosos (1), parque infantil de tráfico (1), rehabilitación de casco antiguo (1), gestión de centro de empresas (1), y recaudación de tributos (1). Si se repasa la lista, en la mayoría de los casos se observa una regulación municipal muy casuística y para asuntos «micro-locales».

VIII. DOS CONCLUSIONES FINALES

42. A partir de lo expuesto se puede concluir, en primer lugar, que los discursos políticos actuales, muy favorables a la autonomía local, no tienen una correspondencia clara en el Derecho positivo y en las prácticas de gobierno. Ésta parece ser una nota común a la Unión Europea, el Estado y las comunidades autónomas. De otro lado, también se puede observar en la actualidad, a partir de los datos de 2007, que la autonomía local es hoy más extensa que intensa. Esto es: los municipios y provincias están presentes en la gestión de una gran parte de asuntos públicos; pero no siempre con poder decisorio real. Incluso las competencias locales «propias» se encuentran fuertemente intervenidas o limitadas. Esto bien puede explicar la escasa relevancia real del poder normativo local.